دكتور علي السلمي

الإدارة المصرية
رؤية جديدة



الهيئة المصرية العامة للكتاب
١٩٧٩

الادارة المصرية

رؤية جديدة

اهـــــداء

الى مصر الخـالدة ....

مهد الحضارة الانســـانية

تمهيد

تتطلع مصر الى مستقبل يقوم على السلام العادل ، ويتحقق لها فيه مجتمع يتمتع بالرفاهية والرخاء . من اجل ذلك اصبحت قضية التنمية الاقتصادية من اهم قضايا الانسان المصرى المعاصر . حيث تكشف له أن تحقيق السلام وتحرير الأرض ، وزيادة الانتاج وتوفير الرخاء هما وجهان لعملة واحدة .. هى .. التنمية القومية الشاملة .

ومن خلال محاولات احداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية عبر سنوات ما بعد ثورة ٥٢ تأكدت حقيقة هامة هى اهمية وحيوية الادارة العصرية القائمة على العلم والموضوعية لانجاح جهود ومشروعات التنمية. قد تحتاج التنمية الى رؤوس اموال وطنية وأجنبية ، وقد تحتاج الى آلات وتجهيزات راسمالية ، وقد تحتاج الى أساليب وطرق تكنولوجية متطورة .. ولكنها تحتاج فى الأساس الى ادارة متطورة تستخدم اساليب علمية عصرية فى التخطيط والتنظيم والرقابة بما يحقق الاستخدام الأمثل للموارد والامكانيات المتاحة ، ويرفع الكفاءة الانتاجية الى حدودها القصوى .

ان ادراك حيوية الوظيفة الادارية فى دفع التنمية وتعظيم عائدها كان السبب فى انشاء معهد الادارة العليا سنة ١٩٥٧ فى بداية نشأة القطاع العام ليكون بمثابة مصنع القادة الاداريين الذين يناط بهم مسئولية ادارة مشروعات التنمية . ومنذ ذلك التاريخ تتابعت الجهود

والمحاولات من اجل بناء وتطوير الادارة المصرية الجديدة لتحل محل اقدم بيروقراطيات العالم الحديث .

ولقد كان احسن تعبير عن الاحساس بأهمية وحتمية اقامة البناء الادارى الجديد هو مفهوم « الثورة الادارية » التى اعلنها الرئيس محمد انور السادات فى خطابه يوم عيد العمـــال فى أول مايو ١٩٧٧ . ان الثورة الادارية هى المدخل الصحيح لتجديد شـباب الادارة المصرية وتهيئة المناخ المناسب لانطلاقها من أجل زيادة الانتاج وتحقيق الرفاهية للجميع .

ولقد تحققت على طريق الثورة الادارية انجازات لها معنى ، كما تتطلع جماهير شعبنا الى المزيد من الانجازات . ولعل قسوة المعـاناة الطويلة خلال سنوات الانغلاق التى سبقت اعلان سياسة الانفتاح هى السبب فى اللهفة الواضحة لتلمس نتائج ايجابية سريعة للثورة الادارية.

ان الثورة الادارية وغيرها من المسميات التى ظهرت على مسرح الحياة المصرية المعاصرة تنطق اساسا بالرغبة فى تغيير النظم والأساليب الادارية ورفع مستوى الاداء بوحدات الانتاج والخدمات وصــولا الى تحقيق مستويات أفضل من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لجماهير المواطنين .

ولكن النجاح فى محاولات التغيير الادارى يتوقف بدرجة أساسية على وضوح الأهداف وتبين طبيعة العـوامل والمتغيرات الاقتصـــادية والاجتماعية والسياسية ذات التأثير من جانب ، وعـلى ادراك حقيقة القوى المعاونة وتلك المعوقة لمحاولات التغيير من جانب آخر .

ومن العوامل الرئيسية فى انجاح عمليات التغيير الادارى ان تنطلق بمفهوم شمولى باعتبارها رؤية جديدة للمجتمع وتنظيمه فى مختلف ابعاده ، بدلا من انحصارها فى اطار ضيق لمفهوم الادارة باعتبارها حرفة متخصصة يمارسها بعض الأفراد فى قطاع دون آخر من المجتمع .

ومن المبادىء الأساسية فى علم الادارة ضرورة تقييم الأوضـاع السائدة والانجازات المحققة كخطوة فى سبيل تحديد نقاط الضـعف والقوة ، ومن ثم تستخدم تلك المعلومات فى اعادة التنظيم وترشـيد الخطط والسياسات وصولا الى تهيئة ظروف أفضل للعمل فى فترات

قادمة . وتؤمن الادارة العلمية دائما بأنه من الضرورى تحليل الخبرة الماضية والاستفادة من الأمر الواقع من أجل تأمين المستقبل .

ونظرا لأن مصر تعد نفسها الآن للانطلاق الاقتصادى والاجتماعى الى عصر جديد تعوض فيه مافاتها خلال سنوات طويلة عصيبة وتعيد بناء قواعدها الانتاجية وطاقات الخدمات الأساسية ، فان مراجعة الماضى وتحليله واستخلاص الدروس المستفادة منه يعتبر ضرورة قومية ملحة، اذ من خلال مثل تلك المراجعة الموضوعية الهادفة نستطيع تجنب كثير من الثغرات والمشكلات ، وكذلك نتمكن من توفير أفضـــل الظروف والأوضاع للاسراع بعملية الانماء ورفع كفاءتها .

ونحن نعتقد أن ما دعا اليه الرئيس الســـادات من ثورة ادارية شاملة تتبلور فى تفويض الاختصاصات ونقل السلطات الى المحافظين ، انما يجب أن تؤخذ كدعوة شاملة للبحث والدراسة والمراجعة لكل زوايا وجوانب التنظيم الاقتصـــادى والاجتماعى والثقـــافى فى مصر . ان التنظيمات الاقتصـــادية والادارية الأساسية فى البلاد لا تقل خطرا ولا أهمية عن التنظيم السياسى ، واذا كانت هناك ظروف جديدة أوجبت العمـــل على تطوير التنظيم الســـياسى وترشيده بالدخول فى مرحلة الديمقراطية الحزبية ، فان هـــذه الظروف نفســـها تجعل مراجعة التنظيمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فى مصر والعمل عـــلى تطويرها من أوجب الواجبات فى المرحلة الراهنة .

لقد سادت فى السنوات العشر الأخيرة مجموعة من المفـــاهيم والفلسفات انعكست على هيكل التنظيم الاقتصـــادى القومى فى مصر وسيطرت على التنظيمات الادارية سواء فى قطاع الأعمال العام أو فى القطاع الحكومى . والتساؤل الأساسى الذى نطرحه هو الى أى مدى استطاعت تلك المفاهيم والفلسفات وما أنشىء على أساسها من تنظيمات ومؤسسات وهيئات ، أن تحقق الأهداف القومية فى احـــداث نمو اقتصادى متوازن وفى رفع مستويات الرفاهية الاجتماعية من خلال تنمية كفاءة الخدمات العامة لجماهير المواطنين ، كذلك يثور التساؤل عما اذا كانت تلك التنظيمات والمؤسسات والهيئات قد استطاعت أن تواجه التحديات التى فرضتها طبيعة ظروف السنوات السابقة ، وهل توصلت الى الارتفاع لمستوى المسئولية الحقيقية ؟ ان التســـاؤل فى الأساس يدور حول ما اذا كان فى المستطاع تحقيق الانجازات المشاهدة بكفاءة أعلى وتكلفة أقل وتضحيات جماهيرية أدنى .

ونحن حين نطرح فكرة مناقشة الماضى من اجل المستقبل . فانما نركز على مجالات اساسية نرى ان يتجه اليها البحث دون التفرع الى مشكلات هامشية ودون الانزلاق الى مخاطر التردى فى موضوعات تتصل بالأشخاص ، وكذلك دون رغبة فى اثابة أو عقاب لهـذا أو ذاك من الأفراد . ان ما نقصده هو التقييم الموضوعى لمدى كفاءة وصلاحية هذه التنظيمات الاقتصادية والادارية والاجتماعية لتحمل أعباء مرحلة العبور الاقتصادى والاجتماعى المنشودة .

وعلى سبيل التحديد فان الأمور التالية تحتاج الى مراجعة علمية موضوعية :

- التنظيم الحكومى العام واسلوب ومعايير انشاء الوزارات وتعديلها والغائها ، واسس وضوابط تحديد اختصاصاتها وتعيين الوظيفة الحقيقية للجهـــاز الادارى للحكومة ومن ثم تقرير مدى تناسب التنظيم الحكومى الحالى مع متطلبات المرحلة القادمة واشــكال التعديل المطلوبة فيه .

- انماط العلاقة الادارية والمالية بين سلطة الدولة ممثلة فى الجهاز الادارى الحكومة من ناحية وبين هيئات وشركات القطاع العـــام وهيئات الخدمات والمرافق الاجتماعية والثقافية من ناحية اخرى.

- اسلوب التخطيط الاقتصـــادى والاجتماعى المتبع ومدى دقــة المعلومات والمعايير التى يستند اليها ودرجة الموضوعية والواقعية والشمول فيما ينتج عنه من خطط وبرامج .

- اسلوب الرقابة والمتابعة القومية وتحديد أدوار الأجهزة المشاركة فيهـا ودرجة الكفاءة الموضوعية فى اجراءاتها وفعالية ما تنتهى اليه من نتائج .

- نظام الخدمة المدنية واساليب ادارة شئون الأفراد فى القطـاعين الحكومى والخاص ، ومدى صلاحية ما يحكمها من قوانين ونظم .

- نظام الحكم المحلى ونمط التقسيم الادارى الحالى ومدى جـدية الممارسة المحلية فى ادارة الشئون الاقتصادية والاجتماعية وصولا الى التنمية المتكاملة للمجتمع .

وبالاضافة الى تلك المجـالات الطبيعية العامة والشـاملة ، فان المراجعة الموضوعية يجب ان تمتد الى تكوينات بذاتها واجهزة ومؤسسات وهيئات ووحدات حكومية وفى القطاع العام . وهدف هذه المراجعة هو ايضا تقرير مدى قدرة هذه التكوينات على قيادة حركة اعادة البنـاء الشامل فى المجالات الاقتصادية والادارية والاجتماعية وان كنا لا نريد هنا تخصيص وحدات معينة الا أن الأمر يحتم علينا الاشارة على سبيل المثال لا الحصر الى بعض تلك التكوينات :

- الأجهزة المركزية للتنظيم والادارة ، المحاسبات ، التعبئة العـامة والاحصـاء .
- هيئات الرقابة الادارية ، النيابة الادارية ، ديوان المظالم ، مكتب المدعى العام الاشتراكى .
- هيئات البحث العلمى ودراسة المشروعات وفى مقدمتها اكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيـا ، المركز القومى للبحوث ، الهيئة العامة للتصنيع وعشرات من معاهد ومراكز البحوث .
- المجالس العليا للقطاعات فى القطاع العام .
- المجالس العليا وهيئات التخطيط والتفكير ومنها عشرات لا تعد .
- اللجان العليا والدائمة والمشتركة فى مختلف قطاعات الدولة .

وفى كل ماسبق ، فان اختيار وحدات بذاتها لكى تخضع للمراجعة والتحليل ينبغى أن يكون على أساس مدى ثقلها النسبى وتأثيرها المحتمل على الاداء الاقتصادى والتطوير الاجتماعى فى مصر . ويرتكز البحث والتحليل كما اشرنا على قيمة ما انجزته تلك الوحـدات من ناحية ، واحتمالات انجازاتها فى المستقبل من ناحية أخرى .

اننا بهذا فقط نستطيع أن نعد قاعدة صلبة للبناء الجديد ونتجنب اقامة بناء شامخ على قواعد هشة لا تلبث أن تنهار تحت وقع التطور العصرى اللاهث ومطالب الجماهير المتزايدة .

وفى اطار هذه المراجعة الشاملة اقدم هذه الدراسة .

القاهرة فى اول يناير ١٩٧٩ **دكتور على السلمى**

فهـــرس

الموضوع	الصفحة

الفصل الأول

الإدارة المصرية ..
عبر سنوات الانغلاق

الادارة أداة التغيير الأساسية فى المجتمع ، ولكنها فى ذات الوقت ناتج لتفاعلات العوامل والقوى الاجتماعية ... لذلك عندما اشتدت قوى الانغلاق فى مصر .. تخلفت الادارة وتدهور الانتاج .

١/ الادارة جزء من المجتمع :

يتكون المجتمع من مؤسسات ومنظمات مختلفة تختص كل منها بجانب من الأعباء القومية فى المجالات الاقتصادية والسياسية والثقافية . كذلك تتفاعل فى أى مجتمع مجموعة من النظم والقوى الاجتماعية ينتج عنها السمة العامة التى تميز المجتمع باعتباره متقدما أو متخلفا .

وتقع الادارة عادة تحت تأثير التركيبة الاجتماعية السائدة، وتتلون بالأفكار والمعتقدات السائدة فى المجتمع ، ومن ثم تتحدد منطلقاتها وأساليبها فى العمل كما تتأثر فعالياتها وانجازاتها .

ولقد كان الانغلاق فى كافة مظاهره هو السمة الغالبة على المجتمع فى مصر لسنوات طويلة امتدت وتشعبت خلالها آثار الانغلاق فشملت الاقتصاد والفكر والثقافة .. والادارة .

ويمكن تركيز أهم مظاهر الانغلاق الادارى فى مصر عبر تلك السنوات فيما يلى :

١/١ سيطرة المفاهيم الادارية التقليدية التى تقدس الشكل دون المضمون ، لذا وجدنا اهتماما كبيرا باعداد الهياكل التنظيمية مثلا بغض النظر عن اختلاف واقع التنظيم الادارى عن تلك الهياكل تماما .

كذلك اهتمت الادارة المصرية تحت تأثير الانغلاق باستصدار القوانين واللوائح التى لم يكن لها مضمون حقيقى أو تأثير واضح فى توجيه عمل الادارة (١) وامتدت عبر سنوات الانغلاق عقلية وأساليب الادارة البيروقراطية من الجهاز الحكومى الى شركات ومؤسسات القطاع العام .

٢/١ تجمد التنظيمات الادارية ومقاومة عمليات التغيير والتجديد. لقد تكرس الانغلاق الادارى وتعاظمت قوى التخلف فى الادارة المصرية خلال سنوات ما قبل الانفتاح بحيث استطاعت وأد عشرات المحاولات من أجل التطوير والاصلاح الادارى . ان تعبيرات الاصلاح الادارى ، هز الجهاز الحكومى ، القضاء على الروتين تبسيط الاجراءات وغيرها من الشعارات ترددت فى مؤتمرات ولجان اجتمعت لها كل الخبرات الادارية المصرية والأجنبية أحيانا . ورغم كل ذلك تمكنت التنظيمات الادارية المتجمدة من استيعاب كل محاولات الاصلاح والصمود فى وجه قوى التغيير والتطوير، بل لقد تمكنت من السيطرة على أهم مصادر التغيير مثل المعهد القومى للادارة العليا والجهاز المركزى للتنظيم والادارة وغيرهما من مراكز البحث والتدريب فى الادارة ، واخضعتها للمنطق البيروقراطى التقليدى وجعلتها فى فترة سادها الاظلام الادارى — أدوات لتكريس التخلف وتعميق الانغلاق فى العمل الادارى المصرى .

٣/١ سيطرة الفكر المركزى وتأكيد سلطة المستوى الادارى الأعلى فى اتخاذ القرارات وانعدام منطق المشاركة والتفويض فى السلطة . ولقد ترتب على ذلك تباعد مستوى اتخاذ القرار عن ادراك واقع الحال عند مستويات التنفيذ ، ومن ثم

---

(١) صدرت خلال السنوات المشار اليها ثلاثة قوانين للعاملين بالدولة ، وثلاثة قوانين للعاملين بالقطاع العام وعشرات من التعديلات لكل من تلك القوانين دون أن تتحقق نتائج ايجابية ملحوظة فى تنظيم وتطوير علاقات العمل فى الحكومة أو القطاع العام .

تضارب القرارات وافتقاد الرباط المنطقى بين المستويات التنظيميه المختلفه . لقد كانت المركزيه المسلطه هى الصفة الغالبه على التنظيم الادارى سواء فى الحكومة او القطاع العــــام .

ان هذه المركزية الشديدة كانت من عوامل الافســـاد الادارى حيث أتاحت الفرص لعوامل التملق والنفــــاق الاجتماعى ان تنتشر فى المجتمع الادارى المصرى لسنوات طويله .

٤/١ ومن اهم مظاهر الانغلاق الادارى الذى شهدته مصر فيمـا قبل ثورة التصحيح وسياسة الانفتاح ، النمطية فى تكوين التنظيمات والالتجــاء الى أسلوب توحيد النظم والقوانين واللوائح لتسرى على قطاعات الانتاج والخدمات على السواء بغض النظر عن اختلاف طبيعة وظروف كل وحدة، وضرورة اتاحة الفرصة لوحدات الانتاج أن تضع نظمها ولوائحهـــا المتحررة .

ولقد كانت اخطر نتائج هذا الاتجـــاه نحو التنميط والتوحيد هو مد العمل بالاســـاليب والنظم الحكوميه الى شركات ومؤسسات القطاع العام مما أدى الى فرض العديد من القيود والمعوقات التى كان لها أسوا الأثر فى الانتاجية والكفاءة بشكل عام .

٥/١ وثمة صورة اخرى للانغلاق الادارى تمثلت فى الاتجاه نحـو تكريس السلطات الفوقية التى تمارس اعمـــال التخطيط والرقابة نظريا بينما تنزلق عمليا الى التدخل فى تفاصـــيل الجوانب التنفيذية لمختلف الوحدات التابعة لها . من ذلك انشاء العديد من المؤسسات العامة والمجالس العليا وغيرها من أشكال التنظيمات التى أسهمت فى تعقيد البناء الادارى العـــام للدولة وتشتيت الجهد واهدار الموارد دون عائد متعادل .

٦/١ اتجهت الادارة المصرية فى ظل سياسة الانغلاق الى اخفاء عوامل الضعف والتخلف فيها من خـــلال فرض أساليب التسلط النابعة من ظروف الاحتكار التى تمتعت بهــــا وحدات القطاع العام . وبدلا من الافادة من ظروف الحماية

ومنع الواردات فى تركيز الجهود من اجل تطوير الانتــاج وتحسينه وترشيد اقتصاديات العمل ، لجــأت الادارة المصرية الى أساليب تعسفية فى علاقاتها مع المتعاملين معها من فرض للأســـعار على غير أساس مدروس ، واتبـــاع لســياسة التحميل بفرض أصـــناف راكدة كشرط لبيع الأصناف الرائجه . وخلال سنوات الانغلاق انحدرت كفاءة الانتاج وتدهورت جـــودة المنتجات وتعاظمت مشـــكلات الطاقات المعطلة .

٧/١ انحصار فرص شغل الوظائف القيادية فى الهيكل الادارى المصرى على فئة من غير المؤهلين الذين أطلق عليهم « اهل الثقة » تركزت مؤهلاتهم فى الولاء السياسى لمراكز القوى .

ولقد أسبغ اهــل الثقة هؤلاء جـــوا من الارهاب الفكرى والتسلط الادارى ، وأشاعوا مناخا يساعد على الوصولية والانتهازية اهدرت فيه القيم الأخلاقية والأسس والضوابط الموضوعية للادارة السليمة .

٨/١ اصطناع مؤسسات وقنوات للحركة الادارية لا تتوافق مع طبيعة الأمور وأسس الادارة الموضـــوعية . لقد تميزت سنوات الانغلاق بخلق هياكل تنظيمية وأجهزة ومجـــالس متعددة قصد بها فى الأساس أن تكون بديلا عن النظـــام الادارى الطبيعى الذى يقوم على الاختيار الحـــر والتفاعل المنطلق بين المتغيرات بما يحقق الكفاءة المتوافقة مع الموارد والامكانيات المتاحة للعمل الادارى . من ذلك على ســـبيل المثال خلق المؤسسات العامة لتقوم فى بعض اختصاصاتها كبـــديل للجمعية العمومية فى شركات المســـاهمة . وقد أوضحت التجربة دائما أن البديل المصطنع لا يغنى ابــدا عن الأصل الطبيعى ، لذلك كان من أولى ثمار الانفتـــاح الادارى الغاء المؤسسات العامة بموجب القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وتشكيل جمعيات عمومية لشركات القطـــاع العـــام .

٩/١ الالتجاء الى أشكال غير صحيحة من العمل الادارى ترتبت عليها مشكلات قومية ثم التماس المبررات لتلك الاخطـــاء والمشكلات فيما شاعت تسميته بالقرار السياسى أن كثيرا

من الاجراءات الرئيسية التى تمت خلال سنوات الانغلاق مثل اقامة صناعات على غير أساس اقتصادى ، أو فــرض العمالة على الوحدات الانتاجية بغض النظر عن عدم الحاجة اليها ، وحظر حركة التعامل الاقتصادى مع كتل الأسواق العالمية المتعددة ، كلهــا قد تمت بتأثير ما اسمى بالقــرار السياسى وهو التعبير غير الصريح عن التخلف الادارى .

١٠/١ ولعل أهم مظاهر الانغلاق الادارى كانت تتمثل فى قصر المدى الزمنى للرؤية الادارية بحيث كانت القرارات تتخذ عند حدوث الأزمات وتحت ضغطها ، وكانت الحلول العاجلة والقصيرة المدى هى الشائعة ، ولم تتعد تعبيرات التخطيط الشامل والاعداد المستقبلى مرحلة الشعارات .

١١/١ واخيرا فقد تركزت مظاهر الانغلاق الادارى فى الاتجــاه الى اتباع الطريق الأسهل فى محاولات تحسين الانتاج أو زيادته وهو زيادة الموارد والمطالبة بالمزيد من الامكانيات بدلا من الالتجــاء الى الطريق الأصعب والأجــدى أى زيادة الانتاجية من خلال الاستخدام الأفضل للامكانيات المتاحة .

٢/ محاولات الاصلاح الادارى فى ظل الانغلاق :

تعددت المحاولات خلال سنوات الانغلاق من أجل تحسين الأوضاع الادارية والتنظيمية ، وعقدت لذلك المؤتمرات والندوات، وتم استقدام خبراء من مختلف الجنسيات ولـكن النتيجة كانت دائما سالبة حيث وضحت المظاهر الآتية فى تلك المحاولات :

٢/أ ان عمليات الاصــلاح والتطوير واعــادة التنظيم الادارى السابقة كانت تعتمد على النوايا الحسنة أكثر من اعتمادها على الدراسات الميدانية المستندة الى أسس البحث العلمى المتعارف عليها ، من ناحية اخرى فان محــاولات اعــادة التنظيم القائمة على الدراسات المكتبية ، وعمل اللجــان الرئيسية والفرعية التى تشل الاجراءات الروتينية قدرتها وتحد من فاعليتها ، ناهيك عن قصور تشكيلها وانعــدام الدافع الحقيقى للانجاز بين أعضائها ، لا تمثل بداية سليمة لأية عملية تنظيمية جادة .

٢/٢ ان عمليات الاصلاح الادارى واعادة التنظيم السابقة كانت فى اغلب الأحيان تركز على الشكل دون المضمون ، بمعنى ان الاهتمام كان يتجه فى الغالب الى البحث عن مسميات تنظيمية جديدة وأشكال مبتكرة للتنظيم بغض النظر عن محتوى تلك المسميات والأشكال . فقد تناوبت الفكر التنظيمى فى مصر اهتمامات مختلفة نتج عنها كثير من المسميات المبتكرة من هيئة عامة الى مؤسسة عامة ، ومن ديوان الى جهاز مركزى دون أن يرتبط بتلك المسميات أو الأشكال التنظيمية الجديدة تغيير جوهرى فى أساليب الأداء أو مستوى الانجاز .

٣/٢ ولعل من اهم العوامل التى ساعدت على عرقلة عمليات اعادة التنظيم الادارى فى مصر فى السنوات السابقة ، الميل الى النمطية والتوحيد بين التنظيمات المختلفة دون ادراك لاهمية الفروق بين مجالات وظروف عمل كل منها ، ولقد تجلى هذا الميل الى النمطية والتوحيد فى شكل قوانين ولوائح عامة تنطبق على كل الشركات والمؤسسات والوحدات الانتاجية بالقطاع العام من ناحية ، كذلك كان هناك ميل الى التوحيد بين تنظيمات القطاع العام والتنظيم الحكومى من ناحية أخرى . ان الاتجاه الى التوحيد والنمطية فى التنظيم يتجاهل حقيقة أساسية هى أن لكل وحدة تنظيمية ظروفها ومشكلاتها الخاصة ، كما أن لها أهدافها وامكانياتها التى تجعلها وحدة متميزة تماما عن غيرها من الوحدات التنظيمية حتى التى تشترك معها فى نوع النشاط ، ولا شك أن قدراً كبيراً من المشاكل التى تعانى منها وحدات القطاع العام يعود الى القيود التى تفرضها تلك النمطية ، والتى تحد من قدرة الادارة على اتخاذ القرارات المناسبة مع طبيعة الموقف الذى تتعامل فيه .

٤/٢ وثمة عامل آخر يساعد فى تفسير أسباب قصور عمليات أعادة التنظيم السابقة عن بلوغ أهدافها ، هو عدم وجود تخطيط شامل دقيق يحدد أهداف وأساليب اعادة التنظيم ، وينظم مراحله واجراءاته ، أن كثيرا من محاولات اعادة التنظيمية كانت تتصف بالفجائية واللا منطقية . الأمر الذى

يفقدها عادة إقتناع وتجاوب اعضاء التنظيم القائم ، ومن ثم كانت عملية اعادة التنظيم تبـدا وتنتهى دون أن تترك أثرا ملموسا فى اجـراءات واساليب الاداء او مسـتوى كفاءته . ان قدرا كبيرا من محـاولات اعادة التنظيم كانت ترتبط بمناسـبة تغيير القيادات الأساسـية للتنظيمات الانتاجية أو الحكومية ، ومن ثم فانها لم تكن تصـدر عن نظرة موضوعية وتحليل علمى لانجازات التنظيم القـائم ومواطن الضـعف فيه بقدر ما كانت تنبع عن الرغبـة الطبيعية فى التغيير المجرد .

٢/٥ من ناحية اخرى فقد كانت عمليات اعادة التنظيم الادارى فى مصر تعانى من مشكلة أساسية اسهمت بدرجة كبيرة فى الحد من فاعليتها، الا وهى مشكلة التناقض بين متطلبات التنظيم الصحيح من ناحية، وبين اهداف وامكانيات الأفراد من ناحية اخرى ، وتعبر هذه المشكلة عن الصراع الدائم بين فكرة التنظيم باعتباره وسيلة لتحقيق غايات الانتاج والخدمة العامة ، وبين خصائص الأفراد وأهدافهم الشخصية ، والتى قد تنحرف بالتنظيم عن اتجاهاته الموضوعية أو قد تحد من كفاءته وفاعليته . ان السؤال الأساسى هنا هو : هل ينشأ التنظيم لمقابلة احتياجات العمل أولا ، ويتم تكييف الأفراد واخضاعهم لمتطلبـاته ، أم يصمم التنظيـم بمـا يحقق احتيـاجات الأفراد ويتنـاسب مع قدراتهم ونوازعهم الشخصية ، حتى ولو أدى ذلك الى عرقلة الأداء وخفض الكفاءة ؟ أم هـل من سبيل الى التوفيق بين هـذين النقيضين ؟ (وليس من شك أن عمليات التنظيم الادارى فى مصر لم تتوصل بعد الى أسلوب التوفيق المطلوب) .

٢/٦ كذلك فان من أبرز عيوب عمليات اعـادة التنظيم الادارى السابق الالتجاء الى أسلوب الاصلاح الجـزئى ، أو ترميم البناء التنظيمى لوحدة معينة دون ادراك الطبيعة الشمولية للتنظيم . ان اجراء تغيير فى تنظيم ما يترتب عليه بالضرورة حدوث ردود فعل يصل صداها وتأثيرها الى العـديد من التنظيمات الأخـرى التى لابد وان يشملها اعادة التنظيم

تحقيقا للتوافق والتناسب بينها ، ان الاتجاه فى عمليات اعادة التنظيم اقتصر فى السنوات الأخيرة على تغيير البناء التنظيمى لوحدات بذاتها مع بقاء المناخ التنظيمى العـــام على ما هو عليه ، الأمر الذى جعل آثار اعادة التنظيم حبيسة وغير قادرة على الانطلاق واحداث التأثير المطلوب فى الكفاءة والأداء. ان اعادة تنظيم وزارة على سبيل المثال مع بقاء تنظيمات الوزارات الأخـــرى على ما هـــو عليه لا يحقق الهدف المنشود ، بســبب التداخل والاتصـــال المستمر بين تلك الوزارات جميعا واعتماد كل منها على الأخرى فى انجــاز بعض مهامها ، وبذلك فانه على الرغم من احداث تغييرات تنظيمية فى بعض وحدات الجهاز الحكومى أو القطاع العام فان الوحدات التنظيمية الأقل قــدرة وكفاءة ، والتى لم تشملها عمليات التطوير واعادة التنظيم تظل هى المتحكمة فى مستوى الكفاءة العام بفعل ظاهرة الاعتماد المتبادل بين التنظيمات المختلفة .

٧/٢ عامل آخر أسهم فى الحد من فاعلية عمليات اعادة التنظيم الادارى فى مصر فى الســـنوات القليلة الماضية ، هـــو اقتصارها على جانب واحد من جوانب التنظيم المتعددة ، الا وهو البناء العام أو الهيكل ، ان ذلك الهيكل التنظيمى ليس الا اطـــارا عاما يحدد تقسيمات التنظيم ومكوناته ، ويرسم خطوط الاتصال بينها ، ولكن الى جانب ذلك ــ وقد يكون ذلك أكثر أهمية ــ هناك عناصر أخرى لم تكن عمليات اعادة التنظيم تلقى اليها بالا ومنها :

* تحديد الأعمال وتصميمها ووضع معدلات الأداء لها .
* تحديد السياسات والنظم العامة التى تحكم الأداء .
* الاجراءات والأساليب المســتخدمة فى أداء الأعمـــال المختلفة .
* معايير التقييم والحكم على صلاحية الأداء وكفاءتها .
* تنظيم الاتصالات والمعلومات ومدى صلاحيتها وكفاءتها .
* العلاقات الانسانية وأساليب ادارتها وتنميتها .

تلك العناصر التنظيمية الرئيسية لم تكن على أهميتها وخطورتها محل دراسة او بحث لسنوات طويلة ، كذلك لم تكن محل اعتبار حين الاقدام على اعـادة التنظيم ، الأمـر الذى يقـلل من واقعية وفاعلية تلك المحاولات المبتسرة للاصلاح او التطوير الادارى فى تنظيماتنا الانتـاجية او الحكومية .

٨/٢ واخـيرا فان عدم وجود معـايير لتقييم فاعلية وكفاءة التنظيمات المختلفة ، وغياب نشاط متابعة عمليات اعـادة التنظيم جعل الاهتمام بها اهتماما شكليا لا يصل الى أعماق المشاكل ، ولا يحاول البحث عن حلول جذرية لها .

٣/ تقييم للادارة المصرية فى ظل الانغلاق :

لقد كانت سنوات الانغلاق وما سادها من القيم والمفـاهيم الادارية المتخلفة عاملا اساسيا فى تخلف الادارة المصرية وعجزها عن مواكبة التقدم الادارى والتكنولوجى فى العالم المعاصر . ولعلنا فى هـذا الجزء نحاول أن نصل الى تقييم عـام لمستوى الأداء الادارى فى مصر خلال تلك الفترة لكى تتضح أهمية وخطورة قرار الانفتاح وما تلاه من تغييرات جذرية فى تكوين الاقتصاد المصرى وفعاليات الادارة المصرية .

١/٣ الادارة الحكومية :

ان الادارة فى الجهاز الحكومى المصرى كانت ــ ولاتزال الى حد بعيد ــ مثالا للبيروقراطية التقليدية التى تتمسك بالشـكل دون المضـمون ، والتى تتخـذ من الروتين والنماذج والاجراءات اهدافا فى حد ذاتها وليست وسائل لتحقيق غايات مستهدفة . لقد فشلت الادارة الحكومية فى مصر عبر سنوات طويلة فى أن تصل الى تقديم خدمات ميسرة للجماهير بتكلفة اقتصادية ، بل على العكس أصبح التعقيد والتكرار والتداخل فى الاختصاصات وتمييع المسئوليات هى من السمات الأساسية للأجهزة الحكومية. ان التقييم الموضوعى لكفاءة الادارة الحكومية فى مصر لا يستطيع أن يتغافل عن الحقائق الآتية :

- تضخم عدد الأجهزة والادارات والمصالح (بل والوزارات ذاتها) دون ان يكون هناك مبرر حقيقي دائما لمثل هـذا التعدد .
- تداخل الاختصاصات وتكرار اداء نفس الأنشطة بين جهات حكومية مختلفة .
- التضخم الوظيفي (خاصة بتأثير سياسة توزيع الخريجين من الجامعات والمعاهد) ووضوح ظاهرة البطالة المقنعة .
- الميل الى الاسراف في الانفاق وافتقـاد المعايير او المعدلات الاقتصادية السليمة في تحديد النفقات او تقييم العائد منها .
- تفاقم مشكلات المخزون واهدار ملايين الجنيهات في مخزون راكد في بعض الجهات ، في نفس الوقت الذى تقوم فيه جهات أخرى على شراء نفس الأشياء .
- استمرار التمسك بأساليب التنظيم التقليدية واسس ولوائح العمل البالية التى مضت عليها عشرات السنوات بلا تعديل أو تطوير .

وبصفة عامة ، فقد تمثلت في الادارة الحكومية المصرية كل امراض البيروقراطية وآثارها السالبة الأمر الذى انعـكس في النهـاية على أدائها المتخلف وهيبتها المتدنية .

٢/٣ الادارة بالقطاع العام :

ولو أن ادارة القطاع العام في مصر كانت احسن حالا من الادارة الحكومية الا ان فرض قيادات ادارية حكومية على شركات القطاع العام ونقل القوانين واللوائح الحكومية وتطبيقهـا على الشركات ، كانت من العوامل التى أسهمت في اضعاف الادارة الاقتصـادية وسيطرة المفاهيم البيروقراطية المتخلفة عـلى تلك الشركات . ويوضـح التقييم السريع للأداء الادارى بشركات القطاع العام خلال سنوات الانفلاق ما يلى :

* تخلف الانتـاج :

يعتبر تخلف الانتاج (سلع أو خدمات) من حيث النـوع والكم من أهم مظاهر التخلف الادارى . فأنواع السلع أو الخدمات

التى تقوم الوحدات الادارية بتقديمها للجماهير المستهلكة سواء محليا او خارجيا قد تقل فى كثير من الأحيان عن الانواع المتقدمة التى تم التوصل اليها فى أجزاء اخرى من العالم . ويثار فى هذا الشأن اعتراض يركز على نقص الموارد والامكانيات المادية كسبب مباشر لهذا القصور فى الانتاج ، ولكن هذا النقص يمثل فى رأينا احد القيود Constraint التى تعمل الادارة فى ظلها والتى يجب عليها ان تأخذها فى الاعتبار وتجد لنفسها منها مخرجا ، كذلك فان هذا النقص فى الموارد والامكانيات المادية يعتبر ظاهرة عامة فى كل دول العالم النامية ومع ذلك تتفاوت قدراتها على مواجهة هذا النقص تبعا لدرجة التقدم الادارى بها .

*** انخفاض جودة الانتاج :**

وبالنسبة للأنواع المتخلفة فى الانتاج السلعى أو الخدمى ، فان مستوى الجودة الفعلى يقل كثيرا عما يجب أن يكون عليه والأمثلة على ذلك كثيرة ومتعددة فى مجال الانتاج الصناعى او الخدمات العامة كالنقل والمواصلات ، التليفونات ، الانارة وغيرها التى تتصف اساسا بالتخلف فى النوعية بالاضافة الى انخفاض مستوى الجودة فى الأداء (مثال ذلك استخدام وسيلة اتصال تليفونى متطورة فى الاتصالات المحلية ورغم هذا فان جودة اداء هذه الخدمة المتخلفة مازالت منخفضة) . ويبرز انخفاض جودة الانتاج كمظهر من مظاهر التخلف الادارى بشكل واضح فى الحالات التى تتصل بتقديم هذا الانتاج السلعى لجماهير أجنبية (كما فى حالة تصدير الانتاج السلعى الى الأسواق الأجنبية أو تقديم خدمات الفنادق والمواصلات والسياحة عموما للسائحين الأجانب فى مصر) .

*** ارتفاع تكلفة الانتاج :**

ومن الأمور الملاحظة الارتفاع النسبى فى تكلفة الانتاج السلعى أو الخدمى فى وحدات الانتاج أو الخدمات كمظهر من مظاهر التخلف الادارى الذى يترتب عليه تضييق نطاق السوق المستخدمة للسلعة أو الخدمة بالاضافة الى رفع أسعارها بالنسبة للمستخدم لها . والدليل على ذلك ما تعانيه شركات الانتاج

الصناعى حين يطلب اليها استخدام بعض مستلزمات الانتــــاج التى يتم انتاجها محليا لتحل محل مثيلاتها المستوردة من الخارج اذ فى أغلب الأحيان يترتب على هذا الاحلال ارتفاع تكلفة الانتـــاج بنسب قد تصــل الى ٥٠٪ وأكثر ، نظرا لارتفاع تكلفة انتاج تلك المستلزمات محليا . ان الصورة العامة بالنسبة لكثير من أشـــكال الانتاج السلعى أو الخدمى انها تتم بمســـتوى عال من التكلفة الحقيقية الأمر الذى يضعف من قدرتها التنافسية فى الأسواق الأجنبية ويجعل الفارق بسيطا بين أسعارها وأسعار الســـلع الأجنبية الأعلى جودة والأفضل فى الأداء مما يشجع المستهلك المحلى على الاقبال على السلع الأجنبية وبذلك يجعل تهريب تلك السلع تجارة رابحة بالرغم من الحماية الجمركية أو القانونية .

* الاسراف فى استخدام الموارد :

ويتمثـل الاسراف فى اســتخدام الموارد المادية والبشرية بشكل عام فى ناحيتين :

- استخدام قدر من الموارد أكثر مما تتطلبه طبيعة الانتـــاج أو الأداء .
- استخدام نوعيات من الموارد أكفأ وأعلى قدرا مما تحتاجه ظروف الانتاج أو الأداء .

وتتركز عيوب الاسراف فى استخدام الموارد فى أنها تحد من قدرة الادارة على تحقيق أقصى عائد ممكن من الموارد المتاحــة ومن ثم تنخفض الانتـــاجية الحقيقية من ناحية وترتفع التكلفة الفعلية للانتاج أو الأداء وتنعكس مظاهر الاسراف أساسا فى :

- الموارد البشرية .
- الآلات والمعدات وغيرها من أشكال رأس المال .
- المواد وقطع الغيار .

كذلك يتمثل الاسراف فى استخدام أساليب للعمل والأداء أكثر تقدما وتطورا (وبالتالى أعلى نفقة) مما يحتاجه الانتـــاج الفعلى ، أو استخدام معدات وآلات لأداء أعمـــال يمكن تنفيذها يدويا بنفقة أقل . وأخيرا فان من مظاهر الاسراف الواضحة فى

الادارة فى الدول النامية الالتجاء الى أوجه نشاط تتكلف نفقات وجهود دون ما احتياج حقيقى أو بالرغم من عدم توفر الظروف الملائمة للافادة من آثار تلك الأنشطة كما هو الحال بالنسبة لأنشطة الاعلان وبحوث التسويق أو التدريب .

* تخلف وظائف الادارة :

من اهم الأمور الملاحظة على الادارة المصرية التخلف الواضح فى مفهومها عن وظائفها الأساسية من ناحية ، والقصور الشديد فى أساليب ممارسة تلك الوظائف من ناحية أخرى . وينطبق هذا القول بشكل عام على الادارة فى وحدات الانتـــــاج والخدمات بقطاع الأعمال ، كما ينطبق على الادارة العـــــامة بأجهزة الدولة والمحليات عموما . وتفصيل ذلك انه :

بالنسبة للتخطيط :

اهتمت الادارة المصرية بالتخطيط شكلا واهملته أو تجاهلته موضوعا ، فقد يتم انشـــــاء ادارات للتخطيط فى كل الشركات والمؤسسات والوزارات والهيئـــــات ، ولكن التخطيط لا يخـــرج غالبا عن مفهوم الموازنة التى تعد لفترة قادمة وتحدد أوجه الانفاق للاعتمادات المالية المقررة .

بالنسبة للتنظيم الادارى :

تتركز أهم مظاهر تخلف وظيفة التنظيم فى الادارة المصرية فيمـــــا يلى :

* الاهتمـــــام بالشكل التنظيمى بغض النظر عن مدى ملاءمته لظروف واحتياجات الوحدة وطباع ونوعيات العاملين بها .
* التركيز على المبادىء التنظيمية المجردة كتفويض الســـــلطة أو تسلسل خط القيادة دون نظر الى مناسبة تلك المبادىء لظروف التنفيذ ومتطلباته .
* الجمود التنظيمى الناشىء عن عدم وجود دراسات وبحـــوث تنظيمية تهدف الى متابعة أداء التنظيم واكتشاف أوجـــه التغيير والتطوير اللازمة .

* شيوع ظاهرة النمطية فى التنظيم اى التجاء كثير من الشركات والمؤسسات الى اتباع نفس الأنماط التنظيمية بغض النظر عن مدى ملاءمة هذا النمط لظروف واحتياجات كل مشروع . وعلى سبيل التحديد فان وظيفة التنظيم الادارى تعانى من نقاط الضعف الرئيسية التالية :

- عدم تناسب الأشكال التنظيمية المستخدمة مع الاحتياجات والظروف الفعلية للوحدات الادارية .
- اختلال التوازن الأفقى للتنظيم بمعنى عدم تناسب التوزيع الداخلى للأنشطة والوظائف على قطاعات التنظيم افقيا .
- زيادة عدد المستويات التنظيمية يشكل يزيد من طول مدة الاتصالات ويعقد الاجراءات ويقلل من الفاعلية التنظيمية بشكل عام .
- عدم اتباع أسلوب تفويض السلطات (حيث تتوافر الظروف المناسبة للتفويض) وترك ذلك الأمر للتقدير الشخصى للمدير .
- عدم وضوح الأهداف والاختصاصات لوظائف التنظيم المختلفة الأمر الذى يترتب عليه الفشل فى اختيار انسب العناصر القادرة على أداء تلك الوظائف .
- جمود العلاقات التنظيمية وعدم تطويرها بما يعكس التطور فى ظروف الانتاج وطبائع ومهارات الأفراد بالتنظيم .
- عدم استخدام المبادىء الأساسية التى توفر مقومات رئيسية لكفاءة التنظيم وهى :
  - عدم الازدواج فى التبعية لأجزاء التنظيم .
  - مبدأ جماعية العمل .
  - مبدأ موضوعية التقييم .
  - حدود تصرف واسعة لشاغل الوظيفة .
  - درجة عالية من المشاركة بين مستويات وقطاعات التنظيم .

- شبكات اتصال متداخلة ومتشابكة تغطى كل مستويات وقطاعات التنظيم .

ان الادارة المصرية لم تتبين بعد حقيقة التنظيم باعتبـــاره وسيلة الى هدف وليس غاية فى ذاته ، واخفقت فى اكتشـــاف اهم عناصر التنظيم وهو سلوك الأفراد والجماعات باعتباره العنصر المحرك والموجه للتنظيم والذى يجب ان تركز الادارة على دراسته ومحاولة السيطرة عليه والتحكم فيه .

بالنسبة للمتابعة والتقييم :

استمرارا للتخلف الادارى البادى فى ممارســـة الادارة المصرية لوظيفتى التخطيط والتنظيم ، فان وظيفة المتابعة والتقييم تعانى هى الأخرى من نقاط ضعف أساسية تقـــلل من فاعليتها وتحرم الادارة من النتائج الايجابية التى يمكن التوصل اليها اذا احسن اداء تلك الوظيفة . ومن اهم نقاط الضعف فى ممارســة وظيفة المتابعة والتقييم ما يلى :

* تخلف مفهوم المتابعة واقتصاره على عمليات المقارنة الدورية (كل ٣ أشهر عادة) بين ما تم انجازه وما كان مستهدفا أو مقدرا انجازه فى تلك الفترة . ان تلك المقارنة لا تفيد كثيرا فى تجنب الأخطاء حيث تتم بعد وقوع الأخطاء والانحرافات فعـــلا .

* يتركز مفهوم المتابعة عادة على مقارنة اجماليات النشاط أو الانجاز الأمر الذى يخفى كثيرا من أوجه النقص أو التخلف. ان التحليل التفصيلى للأداء والانجـــاز ليس من أساليب المتابعة المستخدمة بواسطة الادارة المصرية .

* تتركز عمليات المتابعة فى اغلب الاحيـــان على الاجراءات والأساليب المستخدمة فى الأداء بغض النظر عن مستوى الأداء ذاته ومدى تميزه من ناحية أو ضرورته من ناحيـــة اخـــرى .

* لا تتم عمليات للتقييم الشامل الذى يستهدف اظهـــــــار القيمة الحقيقية لما تم انجازه ومدى تناسبه مع ما استخدم

فى سبيله من موارد وما استنفذ فيه من جهد . والمحصلة النهائية لتلك الصورة أن انشطة المتابعة والتقييم لا تنعكس فى شكل تخطيط جديد أفضل وتنظيم متجدد متناسب مع واقع الامور .

وبشكل عام فان مظاهر التخلف الادارى تتمثل فى الآتى :

(أ) عدم القـــدرة على تحقيق معدلات غـــير عادية من الكفاءة الانتاجية .

(ب) عدم القدرة على الافادة من مفاهيم الادارة العلمية العصرية واستيعاب اساليبها المتطورة .

(جـ) سلوك الطريق الأسهل فى تحقيق اهداف الانتاجية (زيادة الموارد والامكانيات لامكان زيادة الانتاجية) وعدم الالتجـاء الى الطريق الأصـــعب (وهو زيادة الانتاجية مع تثبيت الامكانيات أو حتى انقاصها) .

(د) الاهتمام الزائد بالموارد والامكانيات المالية دون الموارد الفكرية والمفـــاهيم النظرية التى يتوقف على استيعابهـــا حسن استخدام الموارد المادية .

(هـ) الاسراف الشديد فى استخدام الموارد والامكانيات النادرة .

وتلك المظاهر تنشأ عن الأسباب الآتية :

(أ) عدم وضوح الأهداف .

(ب) عدم دقة التخطيط وانحصار مجالاته .

(جـ) جمود التنظيم وعدم مناسبته أو ملاءمته للأهداف والخطط .

(د) ضعف وتفكك نظم الرقابة والمتابعة وقصور نظم التقييم .

وتسود تلك المظاهر شتى مجالات العمل الانتاجى من انتاج، تمويل ، شئون أفراد وغيرها من أوجه النشاط المستخدمة فى انتاج السلع أو الخدمات .

٤/ دعوات الاصلاح والتطوير فى ظل الانغلاق :

مع تزايد الاحساس بوطأة القيود على حركة الادارة والآثار السالبة الناشئة عن قيم الانغلاق ، فقد ارتفعت الاصوات تنادى

بضرورة الاصلاح الادارى واطلاق الحريات الادارية باعتبارها المدخل الوحيد لتصحيح الأوضاع الادارية وتحسين الكفاءة الانتاجية فى البلاد . وقد كان الكاتب بين من شاركوا فى هذه الدعوات ، نعرض فيما يلى بعضا مما نشره فى تلك السنوات :

١/٤ دعوة الى الترشيد والاقتصاد (١) :

فى هذه المرحلة الأساسية من مراحل نضالنا الوطنى حيث تتعلق الآمال بأبنائنا الرابضين على جبهة القتال يخوضون معركة المصير ، ينبغى على كل فرد فى هذا الوطن ان يعمل على زيادة كفاءته ، وتصعيد اسهامه فى بناء الاقتصاد القومى ، وتدعيم امكانياتنا للصمود والتحرير . غير أننا نلمس فى هذه الظروف العصيبة التى يمر بها الوطن مظاهر شتى للاسراف فى الموارد الاقتصادية والبشرية للمجتمع ، تصل فى بعض الأحيان الى حد التبديد الذى لا يمكن تعويضه . والمسئولية الأولى فى هذا الاسراف والضياع الذى تعانى منه اغلب وحداتنا الانتاجية ، تعود على ادارات تلك الوحدات التى تتبع أساليب ادارية لا تتفق مع المنطق العلمى ، ولا أساسيات علم العصر الحديث (الادارة) .

لقد طال الحديث عن القيود المفروضة على الادارة فى وحداتنا الانتاجية وعدم توفر حرية الحركة لها فى كثير من مجالات العمل الادارى . وتصدى الكثيرون للدفاع عن ضرورة تحرير الادارة وازالة المعوقات والقيود من طريقها . ولكن اعادة النظر الهادئة تتيح للمرء فرصة لاعادة التصور والتقييم . ومنها يخرج بحقيقة أساسية هى أنه لا قيود حقيقية تمنع الادارة من العمل ، ولا عقبات أساسية تحد من حريتها فى الحركة ، ان الباحث المدقق ليدرك حقيقة ان جانبا كبيرا من تلك القيود والمعوقات انما تنشأ فى أذهان رجال الادارة ثم يحيلون هم تلك القيود المقصورة الى قيود حقيقية تمنعهم

(١) جريدة الأهرام ، عدد رقم ٣٠٦٠٠ فى ١٩٧٠/٩/٢١ .

من الحركة ، وتجعلهم يترددون فى متاهات غير مأمونة وتدفع بهم الى اتخاذ قرارات غير اقتصادية ولا حكيمة .

ان ما اريد التركيز عليه هـــــو ان كفاءة الادارة فى وحداتنا الانتاجية وان كانت مغلولة لدرجة ما بسبب طبيعة الظروف التى يمر بها الوطن ، الا أن العامل الرئيسى وراء انخفاض كفاءة العمل الادارى فى كثير من وحدات الانتاج والخدمات فى بلادنا ، انما يعود الى ما فرضته الادارة على نفسها من قيود وما حتمته على نفســـــها من أعبـاء وتكاليف لم تكن بحاجة الى تحملها . وليست المشكلة فى انخفاض كفاءة الادارة أو ارتفاعها فى حد ذاتها ، بل أن لب المشكلة يتركز فيمـــا يترتب على انخفاض تلك الكفاءة من اسراف وتبديد وضياع لمواردنا القومية .

ولكى لا أكون مغاليا او متجنيا فى وصــــف كثير من تصرفات الادارة فى وحدات الانتـــاج والخدمات بالاسراف والتبديد ، اسوق هنا بعض امثلة لما تشـــــاهده فى تلك الوحدات من مظاهر تفصح عن حقيقة ما اقول :

* من ابرز تلك المشاهد ظاهرة التعدد الواضح فى اقتنـــــاء أجهزة الحاسب الألكترونى . فكثير من المؤسسات والشركات والهيئات والاجهزة تســــعى الى اقتناء حاسب الكترونى خاص بها . ولا شـــــك أن الحاسب الألكترونى مظهر من مظاهر التقدم العلمى والتكنولوجيا المتطورة ، الا أن السؤال الذى يعنينا البحث عن اجابة له ، هــو هل درست تلك الوحدات امكانيات استخدام الحاسب الألكترونى واحتمالات الاستفادة بطاقته الافادة الكاملة ؟ من ناحية ، هل حاولت تلك الوحدات دراسة ما يجب ادخاله من تعديلات وتغييرات على نظم واجراءات العمل بها ، حتى تتناسب مع احتياجات الحاسب الألكترونى وأساسيات تشغيله ؟ وأخـــيرا هل اعدت تلك الوحدات الخبراء المدربين على اســـتغلال طاقة الحاسب الألكترونى الاستغلال الأمثل ؟ من ناحية أخرى ، فمظهر الاسراف هنا أن شراء الحاسب الألكترونى يتكلف أموالا طائلة تدفع بالعملات الحرة النادرة ، فهل أقدم احد

على دراسة التكلفة النسبية لاستخدام الحاسب الالكترونى ومقارنتها بتكلفة اداء ذات العمليات يدويا او آليا ، وهل يتناسب فرق التكلفة مع الفرق فى جودة الأداء والنتائج المحققة ؟

* مظهر اخر من مظاهر الاسراف والتبديد الادارى يتمثل فى حرص كثير من الادارات على ان تمتلك الوحدة الانتاجية كافة انواع المرافق وأجهزة الخدمات اللازمة لها حتى ولو لم يصل قدر تشغيلها الى حدود الطاقة المتاحة لها . فكثير من وحدات الانتاج والخدمات تمتلك مطابع وورشا للصيانة ومراكز للتدريب وأساطيل للنقل دون أن تتوافر لها مقومات التشغيل الاقتصادى السليم . وبذلك يتعدد الانفاق لشراء ذات الأجهزة والمعدات ، وتزيد الطاقة الاجمالية المتاحة منها عن احتياجات الوحدات الانتاجية جميعا .

* مجال آخر من مجالات الاسراف والتبديد الادارى يتمثل فى ظاهرة التوسع فى انشاء الهياكل التنظيمية وتوسيع نطاق التنظيم الادارى لوحدات الانتاج والخدمات اذ تنشأ ادارات وأقسام متعددة ، لا هدف واضحا لها ولا حدود للسلطة أو الاختصاص . وكثير من تلك الادارات والاقسام تنشأ بمسميات جديدة لتنازع ادارات واقساما قائمة فى اختصاصاتها ، ويتحول الأمر الى مباراة فى تركيز السلطات وحجب المعلومات ، يكون أثرها الأساسى انخفاض كفاءة العمل ، وارتفاع تكلفة الأداء . والأمثلة على ذلك كثيرة نجدها فى ادارات التخطيط والمتابعة التى يندر الا توجد فى مؤسسة أو شركة أو هيئة . كذلك ادارات التنظيم والادارة واقسام العلاقات العامة كلها تتميز بوفرة فى العاملين وتعدد فى الرئاسات دون أن يكون لها اختصاص واضح أو مجال عمل منتج ومفيد .

وترتبط بهذه المشكلة وهى الاسراف فى تكوين الادارات والأقسام غير اللازمة ظاهرة اخرى هى الاسراف فى استخدام فكرة الأجور الاضافية فالاصل فى الأجر الاضافى أن يدفع لقاء عمل يزيد عن عبء العمل العادى

ويتم فى غير اوقات العمل المحددة . ولكن الوضع الشائع فى كثير من وحـدات الانتاج والخدمات ان اصبح الاجـر الاضافى جزءا طبيعيا من الأجر العادى يدفع تلقائيا بغض النظر عن عدم وجود معدلات للاداء او مقاييس للانتــاج الفعلى ، وخلاصة هذا التوسع فى استخدام فكرة الأجور الاضافية أن مبلغها يصل فى بعض الوحدات الى ما يقـرب من ٢٥ فى المائة من المرتبات والأجور العادية .

ومن أمثلة الضياع الادارى الاسراف الواضــح فى استخدام الاعلان كوسيلة للترويج وزيادة المبيعات . ولكن الاعلان علم له اصول ومبادىء ينبغى مراعاتها لضمان كفاءته وفعاليته . والملاحظ ان كثيرا من وحدات الانتاج والخدمات تلجأ الى استخدام الاعلان بلا مبرر حقيقى ، ودون دراسة واعية لاحتمالات تأثير هــذا الاعلان فى حجم المبيعات او الربحية . كذلك يتسم النشاط الاعلانى لكثير من الوحدات بالسطحية الكاملة ، ونرى الدافع الأساسى له فى كثير من الأحيان هو التقليد والمحاكاة .

ولعل من مظاهر الاسراف والضياع البادية فى وحداتنا الانتاجية ووحدات الخدمات ذلك التراكم الكبير فى قطع الغيار لكثير من الآلات والمعدات وصعوبة حصر تلك الثروة، الأمر الذى يترتب عليه أن كثيرا من الوحدات تقوم باستيراد قطع ومعدات ، وهى متراكمة وغير مستغلة فى وحــدات أخرى . وقد لا نعدو الحقيقة اذا قلنا أن بعض الوحدات تقوم بدفع مبالغ طائلة لاستيراد قطع غيار ، وأجهزة وهى مخزونة لديها دون أن تدرى لانهيار كفاءة أجهزة المخازن ، وسوء أساليب رقابة المخزون بها .

وليس من شك اننــا نستطيع تعداد مظاهر اخـرى للاسراف والضياع فى جهازنا الانتـاجى والتى تتمثل فى تعدد الأبنية والفروع بشكل لايتفق مع اقتصاديات التشغيل السليم (كما هو الحال فى الجهــاز المصرفى) . أو فى الاسراف فى المطبوعات والنشرات والكتيبات التى لا تخدم هدفا واضحا ولا يفيد منها احد .

ونعـــود الى قضيتنا الأساسية ، ففى الوقت الذى يحدث فيه كل هذا نجد الادارة فى بعض وحدات الانتـاج والخدمات تتهاون فى أداء واجباتها الأساسية فى تطوير العمل وتخفيض تكلفته بدعوى القيود والمعوقات الخارجية . ففى كثير من الأحيان تجفل الادارة عن انتاج واعداد عينـات وكتالوجات لتوضيح منتجاتها والترويج لها بدعوى الاقتصاد والوفر فى النفقات ، كذلك تعمد الادارات الى فرض أشكال من التعامل مع العملاء لا تتفق ومنطق الاقتصاد وحركية السوق بدعوى الالتزام بلوائح مالية أو ادارية محددة .

ويتبلور كل هذا الاسراف والضياع فى انهيـار كفاءة الانتاج وارتفاع تكلفته ومن ثم مواجهة الوحدة لصـعوبات اساسية فى تسويق منتجاتها محليا وخارجيا وهنـا يبرز لنا شكل حديث من أشـــكال الاسراف والتبديد فى موارد الجهاز الانتاجى اذ تلجأ الادارة الى تفســـير ما تعانيه من مشاكل ومصاعب بأحد أمرين انخفاض كفاءة العاملين وقـد وجدت الادارة فى أجهزة ومراكز التدريب البلسم الشافى لهذه المشكلة (ظاهريا على الأقل اذ تستطيع الادارة أن تذكر فى نهاية السنة المالية فى تقريرها للمؤسسة أنها قد دربت عددا من العاملين يصل الى نسبة كذا من الاجمـالى بزيادة نسبة كذا عن العام الماضى) .

والأمر الثانى الذى ابتكرته الادارة لتبرير مشكلاتهـا هو تدهور حالة السوق وانخفاض القـوة الشرائية ، وقد وجدت الادارة لتلك المشكلة أيضا حلا مثاليا يتمثـــل فى مراكز الاستشارات الادارية التى تدعى لدراسة المشـــكلة وكتابة تقرير عنها لا تمانع الادارة فى دفع آلاف الجنيهات لقاءه طالما يبرز وجهة نظرها فى أصل المشكلة وسر البلاء .

ولست متجنيا على الادارة فى بلادنا ولكنهـا حقائق تدعونا الى أن نستصرخ ضمائر المديرين أن يرعوا الله فى موارد وطاقات هذا البلد ، تلك دعوة الى الاقتصاد والترشيد لعلها تجد اذانا تصغى .

٢/٤ ثورة شاملة فى مفاهيم الادارة :

شرط لتوفير الموارد القومية واطـــلاق الطـــاقات الكامنة (٢) :

يتركز الحديث فى الوقت الحـــالى حـــول بعض الموضوعات الحيوية تدور كلها حـــول مفهوم « الادارة » واهميتها فى مرحلة الانطلاق القادمة . فالبحث يدور حول « اعادة التكوين الحكومى » ومحاولة ايجاد صيغة جـديدة للعمل فى اجهزة الدولة تحـــقق قدرا كبـــيرا من توزيع المسئوليات والاختصاصات بما يؤدى الى دفع العمـــل فى اجهزة الدولة ورفع كفاءة الأداء بها . وقد تجسدت هـذه المحاولة فى تشكيل مجلس للتنمية الادارية أعلن عنه أمس.

وقد تركز الحديث كذلك حول ضرورة اتباع اسلوب السياسة بالادارة والذى يعتمد على بحث كل موضـــوع بحثا علميا دقيقا وتجميع كافة المعلومات والحقائق عنه قبل اتخاذ قرار فيه . كما جاء بخطـاب رئيس الجمهورية الى مجلس الأمة فى افتتاح دورة العمل الثالثة له ان الـدولة الاشتراكية الحديثة هى فى الصميم منهـــا دولة ادارة اجتماعية للموارد المتاحة والمحتملة للشعب .. وعلى هـذا فان الحكم على نجاح الدولة يصبح هو الحـكم على نجـــاح ادارتها .. ، ثم طالب رئيس الجمهورية بتطوير المفـــاهيم الادارية السائدة رغبة فى توفير الموارد القومية الضـائعة التى قدرها بـ ٢٥٪ من الطاقة القومية ..

ذلك الاهتمـــام الكبير بالادارة وأساليبها والرغبـــة المتزايدة فى تنمية وتطوير الكفاءات الادارية الوطنية يدعونا الى تقديم هذه الدراسة التى تهدف الى محاولة البحث عن صيغة جديدة للعمل فى مجال التنمية والتطـوير الادارى بحيث تتحقق الثورة المنشودة فى المفاهيم والاساليب الادارية الســائدة فى أجهزة الدولة وأجهزة الانتـــاج والخدمات الوطنية .

---

(٢) جريدة الاهرام ، العدد رقم ٣٠٦٧٣ فى ١٩٧٠/١٢/٣ .

ان المشكلة الادارية فى مصر تنعكس فى العديد من المظاهر التى يلمسها الباحث فى مختلف أجهزة الانتـــاج والخدمات والتى تشير بوضوح كامل الى ان هناك قصورا وتخلفا فى أساليب العمل الادارى تعوق دون تحقيق الافادة القصوى من الموارد المتاحة قوميا . ويكفى هنا ان نعـــدد بعضا من الأمثلة على مظاهر المشكلة الادارية ومنها :

* التخلف الشديد فى مستوى الخدمات العـــامة واساليب تقديمها . ان خدمات العلاج ، التعليم ، النقل والمواصلات ، الكهرباء والانارة ، الاســـكان والمرافق العـــامة ، البريد والتليفونات على سبيل المثال تعانى من تخلف واضح وقصور شديد فى الأداء يجعلها فى حقيقة الامر اعلى تكلفة ممـــا تبدو ويجعل الافادة منها اقـــل . وتتناوب تلك الخدمات فترات من العجز الشـــديد يجعلها محـــلا للنقد المستمر والشكوى المريرة من جانب الجماهير المستفيدة الامر الذى يدعو المسئولين — تحت ضغط الأزمة — الى تقرير اوجه للعلاج السريع قد تساعد على تخفيف حدة الشعور بتخلف الخدمة ولكنها قطعا لا تعالج أساس المشكلة ومن ثم تخفت الشكوى مؤقتا لتعود مرة أخرى أعلى صوتا وأكثر مرارة .

* القصور الواضح فى كفـــاءة الأداء بأجهزة الدولة المختلفة والتبديد الكبير فى موارد الدولة نتيجة للتهاون والتكامل فى اداء الواجبات المقررة .

ان الصورة العامة للعمل بأجهزة الـــدولة هى البطء الشديد والتكرار والازدواج فى الاجراءات ، والتراخى فى الأداء وعدم تحديد الاختصاصات أو المسئوليات . ان اجهزة الدولة تمثل عاملا هاما مؤثرا فى انشطة الانتاج والخدمات العامة ومن ثم فان انهيار كفاءة الاداء بتلك الأجهزة الحكومية ينعكس بلا شك على مجالات الانتـــاج والخدمات فالتخلف والروتين والبيروقراطية المتداعية فى اجهزة الجمـــارك ، الضرائب ، التموين ، الشرطة ، المحاكم والنيابات وغـــيرها تؤثر تأثيرا مباشرا على سير انشطة الانتاج والخدمات بشكل عام ، بالاضافة الى ما تحدثه من تعويق وتعطيل للأفـــراد

وجماهير المتعاملين معها مما يمكن حسابه ايضا فى شـــكل وقت ضائع وطاقة انتاج مبددة .

* مظهر آخر من مظاهر المشكلة ذلك التعدد الواضـــح فى الأجهزة القائمة على أداء ذات النشاط ، من ناحية اخـرى فهناك درجة عالية من التناقض والتضارب فى اختصاصات تلك الأجهزة فضلا عن الازدواج والتكرار .

ان اجهزة الوزارات بشـــكل عام تتداخل مع اجهزة المؤسسات والهيئات التابعة لها . كما تتداخل اختصاصات بعض الأجهزة المركزية كما فى حالة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والجهاز المركزى للتدريب فيما يتعلق بنشـــاط التدريب الادارى ، أو فيما بين جهاز التنظيم والادارة ، والجهاز المركزى للمحاسبات فيما يتعلق بالتفتيش وتقييم الأداء بالنسبة للوحدات الحكومية ووحدات القطاع العام .

* كذلك تتمثل المشكلة الادارية فى مصر فى اشكال متباينة من الاسراف فى استخدام الموارد البشرية والمادية المتاحة الأمر الذى يرفع التكلفة الحقيقية لما ينتج من سلع أو خدمات .

مبررات تقليدية

وحين نستعرض ما يقال دائمـــا فى شأن تبرير تلك الألوان الصارخة من التخلف والقصور ، نجده لا يخرج عن احد أمرين :

* نقص الموارد والامكانيات المادية كما نسمع دائما حين الحديث عن مشاكل التليفونات او مواصلات القاهرة ، او مشـــكلة المياه بأحياء القاهرة . ان التبرير الأساسى لما نشاهده من ضعف كفاءة تلك الخدمات وامثالها يتبلور دائما فى شـــكل من أشكال النقص فى الامكانيات المادية . فتـــــارة يكون السبب نقص العملات الأجنبية ، وتارة اخرى اســـتهلاك الآلات والأجهزة . ونتيجة لمثل هذا الاتجاه فى تفسير أسباب المشاكل التى شاع التعبير عنها « بمشاكل الجماهير » فـــان

اتجاه الحل يتركز دائمـــا فى المطالبة بتوفير المستلزمات والامكانيات المادية من آلات وقطع غيار . ويؤدى هـــذا القصور للمشكلة أن مجرد توفر تلك المستلزمات كفيل بحلها ولكن هل هذا صحيح على اطلاقه ؟ ان المشكلة فى رأينـــا ليست فقط قصورا فى الامكانيات المادية بقدر ما هى تخلف فى أساوب الادارة .

* التبرير الآخر الذى يتردد فى مجال تفسير انخفاض كفاءة العمـــل وارتفاع تكلفته هـــو أن القوانين واللوائح والنظم الحكومية تقيد الادارة المسئولة وتمنعها عن حرية التصرف والحركة طبقا لمقتضيات الموقف . كذلك يرتبط بهذا التبرير منطق آخر هو الضغوط الخارجية التى تتعرض لها الادارة فى وحدات الانتاج والخدمات وتعوقها عن ممارسة وظائفها وفقا لظروفها وامكانياتها . ويتردد هذا التبرير فى دوائر القطاع العام وتذكر عادة لوائح العاملين وقرارات المؤسسة وتوزيع الخريجين بمعرفة ادارة القوى العاملة كأمثلة للقيود والضغوط التى تعانى منها الادارة . ويركز أصحاب هذا الرأى على المطالبة بتحرير الادارة من تلك القيود والضغوط باعتبار ذلك السبيل الأمثل لرفع كفاءة العمـــل الادارى وتحسين النتائج المحققة .

وبغض النظر عن مدى صحة أو خطأ كل من التبريرين السابقين ، الا أن الأمر الذى لاشك فيه هو أن السبب المباشر لما نلاحظـه من مشكلات وتخلف فى مجالات الانتاج والخدمـــات العامة يعـود الى انخفاض كفاءة الادارة وعدم قدرتها على ممارسة الوظائف الادارية الأساسية .

مظاهر التخلف الادارى

ان التخلف الادارى فى وحدات الانتاج والخدمات وفى أجهزة الدولة عموما يتبلور فى المظاهر الآتية :

* غموض الأهـداف وعـــدم تحديدها بل وتناقضها فى بعض الأحيان، الأمر الذى يفقد العمل الادارى الأساس الـذى يرتكز عليه والمعيار الذى يحتكم اليه لتقييم الانجاز .

ان كثيرا من أوجه النشاط الادارى فى بلادنا يتم بلا هدف واضح محدد . فهناك أجهزة تنشأ وأخرى تلغى دون سبب معروف لماذا أنشئت تلك وألغيت الأخرى . وكثير من أنشطة التنظيم واعادة التنظيم تجرى دون ما غاية معروفة أو هدف ظاهر ومقبول .

* وفى غيبة الأهداف الواضحة المحددة يصبح التخطيط شكلا أجوف لا معنى له . فالتخطيط وسيلة وليس غاية فى ذاته .

والادارة المصرية فى مختلف المستويات والمجالات آمنت بالتخطيط ظاهريا ولكنها لم تعمد الى الافادة من منطق التخطيط الأساسى وهو التنبؤ والتقدير لما سيحدث من ظروف والاختيار السديد بين بدائل العمل المختلفة لتحقيق الأهداف المرغوبة . ان منطق التخطيط الاستراتيجى طويل الأجل الذى يحاول التوفيق بين الغايات والوسائل أمر غير معروف بالنسبة للادارة المصرية بشكل عام . والتخطيط المرن الذى يعتمد على اعداد خطط بديلة يتم تنفيذها وفقا للظروف والاحتمالات مازال أملا بعيد المنال فى وحدات الانتاج والخدمات فى بلادنا . ان شكل التخطيط يمارس فى الادارة المصرية ، ولكن منطق التخطيط ومفهومه العلمى السليم لازالا بعيدين عن واقع التطبيق .

* وما يقال عن التخطيط وانخفاض كفاءته وهوان شأنه فى الادارة المصرية ينصرف أيضا على عمليات التنظيم واعادة التنظيم .

فقد تركزت أهمية التنظيم فى وحدات الانتاج والخدمات وأجهزة الدولة عموما فى الشكل دون الجوهر . ان اعداد الهياكل التنظيمية ورسم خرائط التنظيم واعادة رسمها تقليد معروف فى الادارة المصرية ولكن ترجمة تلك التنظيمات الى عمل وانتاج أمر لا يصل الى أذهان المسئولين عن تلك الوحدات غالبا . ان المتتبع لأخبار التنظيم الادارى فى الدولة أو القطاع العام يذكر ولا شك حركات اعادة التنظيم شبه الدورية التى تحدث بالوزارات والمؤسسات والهيئات والأجهزة المركزية وكلها يصاحبها الكثير من الطقوس

والاحتفالات ولكن الأمر المؤكد أن كثيرا من تلك التنظيمات المتتالية لا تحدث أثرا ملموسا فى كفاءة الأداء ولا تغير من واقع الأمور بتلك الأجهزة والوحدات شيئا • ان التنظيم الادارى فى كثير من وحدات الانتاج والخدمات لا يعدو كونه شكلا مجردا لا يرتبط بأرض الواقع •

* كذلك فان مفاهيم المتابعة وتقييم الأداء مازالا متخلفين ومركزين فى أشكال الرقابة التقليدية التى تتبلور فى المراقبة المستندية والاجرائية بغض النظر عن ضرورة النشاط أو قيمته •

ان الرقابة دائما تحدث بعد الانتهاء من العمل وبالتالى لا تكون هناك فرصة لمنع الأخطاء والانحرافات كما يرتكز مفهوم تقييم الأداء على بعض المعايير الجزئية وغير الصادقة التى قد تعطى صورة غير حقيقية لقيمة الانجازات المحققة •

تلك العيوب الادارية المتفشية فى أجهزة الانتاج والخدمات فى بلادنا ما أسبابها وما هى أساليب الخلاص منها ؟ تلك هى مشكلتنا الرئيسية والتحدى الأساسى الذى ينبغى علينا مواجهته بحسم وجرأة • ان مستقبل هذا البلد وتاريخه مرتبطان ارتباطا وثيقا بالقدرة على احداث ثورة ادارية تهز الأجهزة الانتاجية وأجهزة الخدمات من الأعماق وتنفض عنها غبار الروتين والبيروقراطية وتحررها من قيود التخلف وتوفر لها مقومات الانطلاق والتقدم والتنمية • ومن ثم فان واجبنا الآن أن نحاول تبين اجابة موضوعية وعلمية للسؤالين السابقين •

عناصر اساسية للتنمية والانطلاق

ان المتأمل فى المشكلة الادارية يجد أن هناك عناصر أساسية تتفاعل معا لتحديد مستوى الكفاءة والنجاح للعمل الادارى فى أى موقع وعلى أى مستوى ، تلك العناصر الأساسية هى :

* القائد الادارى بما يتمتع به من علم وخبرة ودراية ومهارة بطبيعة العمل الذى يديره والمشاكل المحيطة به •

ان القيادة الادارية تلعب دورا أساسيا ومؤثرا فى كفاءة العمل الانتاجى بشكل عام اذ تحدد أهداف العمل وترسم الخطط الرامية الى تحقيق تلك الأهداف ، وتعمل على تجميع الموارد والجهود اللازمة للأداء وتوفر التناسق والتناسب بينها . ان القائد الادارى يحتاج فى ممارسته لوظائفه الى دراية علمية وتأهيل ادارى محدد ، بالاضافة الى مهارات ومواصفات شخصية تتناسب مع طبيعة العمل الادارى المتمثل فى اتخاذ القرارات وتحمل المخاطر والمسئوليات وبذلك فان ضعف القيادة الادارية وتخلفها قد يكونا هما السبب فى انخفاض كفاءة العمل الادارى . وتثير أهمية القيادة الادارية مشاكل رئيسية تتعلق بمعايير وأساليب اختيار القادة الاداريين ووسائل تدريبهم وتنميتهم وكذلك معايير تقييم أدائهم وتقرير مستويات كفاءتهم .

* الأفراد العاملون على مختلف المستويات الاشرافية والتنفيذية

ويمثل الأداء الفردى للعمل المركز الأساسى فى عمليات الانتاج والنشاط الاقتصادى أو الاجتماعى بصفة عامة وتختلف مستويات الأداء ارتفاعا أو انخفاضا بين الأفراد طبقا لمدى المهارة والقدرة على الأداء من ناحية وحسب توفر الدافع للعمل والانجاز من ناحية أخرى . وهنا أيضا نجد أن مشاكل اختيار الأفراد ، توجيههم ، تدريبهم ، وتقييم أدائهم وتحديد الحوافز المناسبة لهم من أهم الأسباب التى قد تؤدى الى ارتفاع كفاءة العمل الادارى اذا أحسن حلها ، أو تسهم فى انهيار كفاءة العمل وتخلف الانجاز اذا لم تدرس دراسة موضوعية ووضعت لها الحلول العلمية المناسبة .

* وتلعب الموارد والامكانيات المادية دورا هاما فى التأثير على كفاءة العمل الادارى .

ولا شك أن توافر المستلزمات الأساسية للانتاج أو النشاط الاقتصادى عامة يسهم فى رفع كفاءة العمل وقيمة الانجاز . ويعتبر الأخذ بأساليب العلم الحديث لتنمية الموارد المادية والكشف عن مصادر جديدة لها من أهم

مشكلات العمل الادارى فى المجتمع الحديث • ولكن يجدر أن نشير الى أن توفر الموارد المادية ليس شرطا كافيا لتحقق الانجاز المستهدف اذ أن الأمر لا زال معلقا بقدرة القادة الاداريين والأفراد المساعدين لهم على حسن الاستفادة من تلك الموارد وتوجيهها ناحية الاستخدام الأمثل .

* وتعتبر المعرفة العلمية عامة والمعرفة الادارية خاصة من أهم العناصر المؤثرة فى كفاءة العمل الادارى •

ولا نقصد مجرد تراكم المعرفة العلمية والادارية أو توافر امكانيات دراسيتها والالمام بها ، وانما نقصد توفر القدرة والرغبة فى استيعاب تلك المعارف العلمية والادارية وتمثلها وعكسها فى شكل قرارات ادارية أفضل وتنظيمات ادارية أكفأ وعمل ادارى متميز •

* وأخيرا فان المناخ المحيط الذى يمارس فيه العمل الادارى يمثل الاطار العام الذى يحكم العمل الادارى ويؤثر فى اتجاهاته •

وتنبع اهمية المناخ العام بمكوناته السياسية ، الاجتماعية ، الاقتصادية والثقافية جميعا من أنه المصدر الأساسى الذى تحصل منه الادارة على مفاهيمها والقيم التى تستند اليها فى عملها ، كذلك هو مصدر كل الموارد والامكانيات التى يتاح للادارة استخدامها من ناحية أخرى فالمناخ هو المتلقى النهائى لنتائج عمل الادارة وصاحب القدرة على الحكم عليها بالفشل والنجاح • بمعنى آخر فان المناخ المحيط بالادارة والمتمثل فى المؤسسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية فى المجتمع يستطيع التأثير (وهو يؤثر فعلا) فى كفاءة العمل الادارى فى خلال أمرين :

- توفير الموارد والامكانيات المادية والبشرية وتغذية الادارة بمفاهيم وقيم محددة •
- قبول أو رفض منجزات الادارة واصدار الأحكام عليها بالفشل أو النجاح •

تلك العناصر المختلفة تتفاعل معا لتحديد كفاءة الادارة فى أى موقع من مواقع العمل ، ومن ثم يتحدد أمامنا المدخل السليم لأحداث الثورة الادارية المنشودة فى ضرورة العمل على تنمية وتطوير كل عنصر من تلك العناصر فى ذات الوقت وبقدر متناسب ومتكافىء مع متطلبات الموقف .

لماذا لم تنجح عمليات الاصلاح السابقة ؟

ان عمليات الاصلاح الادارى أو التطوير الادارى التى عاصرناها على مدى سنوات مختلفة لم تحقق النجاح المنشود فى رفع كفاءة الأعمال الادارية لسبب بسيط هى أنها كانت تركز دائما على واحد أو آخر من العناصر المؤثرة على الادارة ، دون باقى العناصر . ففى بعض الأحيان تتركز عمليات الاصلاح الادارى فى شكل اعادة التنظيم العام وتغيير العلاقات التنظيمية بين وحدات الانتاج والخدمات المختلفة . وفى وقت آخر تتبلور عمليات التطوير الادارى فى شكل تدريب واعداد القادة الاداريين ، أو تدريب واعداد الأفراد العاملين فى المجالات الادارية المختلفة . وفى أحيان أخرى يتخذ التطوير الادارى شكل تغيير فى اللوائح والقوانين المنظمة للنشاط الادارى بشكل عام . وتتحول عمليات التطوير الادارى فى فترات أخرى الى عمليات تغيير فى الأجهزة القائمة على التخطيط والرقابة بشكل عام ، كما تتمثل أحيانا فى تغيير مسميات الأجهزة من مؤسسة عامة الى هيئة عامة أو من مصلحة الى جهاز مركزى . كل تلك المحاولات لم تكن مجدية ولم تتمكن أبدا من حل المشكلة الادارية الأساسية لأنها كانت دائما محاولات جزئية ومنعزلة عن بعضها البعض .

المدخل الصحيح

ان المدخل الصحيح لمعالجة المشكلة الادارية فى مصر هو المدخل المتكامل الذى يقوم على المحاور الرئيسية الآتية :

* تنمية القيادة الادارية وتطوير أساليبها .

* تنمية الأفراد وزيـــادة قدراتهم وتحليـــل دوافعهم للعمـــل والاستناد اليها لتصميم برامج الحوافز .
* تنمية وتطوير الأساليب المستخدمة في الافادة من المـــوارد المادية المتاحة وتدعيم الاتجاهات لتنمية مصادر جديدة لها.
* تنمية المعارف العلمية والادارية وتطوير أســاليب تعليمهـــا بالاستناد الى البحوث العلمية المنظمة .
* دراسة المناخ المحيط واحداث التغيير الجذري في نمط العلاقات التنظيمية القائمة بين وحدات الانتاج والخدمات على أسس من تحـــديد الاختصاصات والمسئوليات واستنادا الى معايير التقييم الموضوعية بحيث يمكن مكافأة الكفء ومعاقبة المقصر .

ان تغيير المناخ كوسيلة للتطوير الادارى يقـــوم على أساس تحقيق مبدأين رئيسيين :

* ان الوحدة التنظيمية الاساسية فى هيكل التنظيم العام لجهاز الانتاج أو الخدمات هى الشركة التى يجب أن تتوافر لهـا الشخصية المستقلة والاستقلال الذاتى الذى يطلق لها كل قوى الانتاج بدون أية عراقيل أو عقبات .
* ان الادارة فى تحقيقها لغايات الانتاج ينبغى أن تلتزم بأهداف المجتمع وقوانينه ، فالادارة تجرى فى المجتمع تحت رقابتـه وضمن تخطيطه الشامل .
* ان الادارة لكى تتمكن من القيام بوظائفها الرئيسية وتحقيق الأهداف المطلوبة ، ينبغى أن تعطى لها فرصة العمل الحـــر المنطلق على أن تكون مسئولة عن قيادة العمل وأن تخضـع لمنطق الحساب بالمكافأة أو العقاب فى حالتى النجـاح أو الفشل .
* ان معيار التقييم الاساسى لكفاءه الادارة هو الانجاز للأهداف القومية وفقا للخطة الموضوعة والقدرة على الادخـــار وتكوين تراكمات رأسمالية جديدة لتمويل عمليات الانتاج الجديدة .

ان هذا التطوير الشامل للعمل الادارى فى كافة المجالات وعلى كل المستويات لا يمكن أن يكون عملا فرديا ولا يمكن

أن يترك للمبادرات الفردية أو التلقائية ٠ وانما يجب دراسته، واعدادها بتجميع كل الطاقات العلمية والكفايات الادارية فى هذا البلد ولعل فى فكرة انشاء مجلس للتنمية الادارية : وبصورة أكثر شمولا فى فكرة المجالس القومية المتخصصة بادرة عملية سليمة فى سبيل تحقيق هذه الغاية ٠

٣/٤ الاصلاح الادارى ، نظرة جديدة للحل (٣)

ان هناك عناصر ثلاثة ينبغى أن تكون المحاور الأساسية لخطة الاصلاح الادارى فى مصر ٠

تلك العناصر الثلاثة هى :

* المناخ (أو البيئة العامة) ٠
* الأفـراد ٠
* المعلومات ٠

ومن ثم يمكننا تقديم استراتيجية جديـدة لعمليـات الاصلاح الادارى فى مصر تقوم على المحاور الأساسية الآتية :

المحور الأول : تبسيط المناخ المحيط بالوحدات الانتاجية والتنظيمية وتقليل حدة المعوقات للبيئة للعمـل الادارى المنتج وذلك من خلال :

* اعادة تشكيل التنظيم العام للجهاز الانتاجى وجهاز الخدمات على أساس ان وحدة الانتاج الرئيسية وهى نقطة الارتكاز فى التنظيم العام (الشركة مثلا) لها شخصية مستقلة وحرية فى العمل والتصرف فى حدود الاطار العـام للأهـداف وللسياسات التى تحددها قمة التنظيم العام ٠
* تغيير نمط العلاقة التنظيمية بين وحدة التنظيم الأساسية (شركة مثلا) وبين قمة التنظيم العام (المتمثلة فى النهـاية فى سلطة الدولة) بحيث يكون لقمة التنظيم العـام حق التخطيط الشامل بتحديد الأهداف العامة ، كذلك حـق المتابعة والتقييم الموضوعى على أساس النتائج والانجازات دون التدخـل فى التفاصـيل والاجراءات والأساليب

---

(٣) جريدة الأهرام ، العدد رقم ٣٠٩٦٢ فى ١٩٧١/٩/١٨ ٠

المستخدمة للوصول الى الأهداف فهذا شأن ادارة الوحدة الذاتية .

* تبسيط الاطار العام للمناخ المحيط بالوحدات الادارية وذلك بتقليل المستويات والحد من الازدواج والتكرار فى أجهزة التخطيط والاشراف وتركيزها فى قمة التنظيم العـــام . كذلك يتمثل تبسيط المناخ فى اعادة صياغة القوانين واللوائح المؤثرة فى نشاط الانتاج والخدمات . والمتعلقة بأمور التنظيم الادارى المختلفة بحيث تحتوى فقط على القواعد العـــامة والقيم الأساسية التى يقرها المجتمع على أن تتخـــذ تلك القواعد العامة أسسا للاسترشاد بها فى وضـــع لوائح وقواعد أكثر تفصيلا بالنسبة لكل وحدة ادارية على حدة .

اى أن الأسس التى ينبغى أن تقوم عليهـــا عمليات تبسيط المناخ هى :

* استقلال الوحدات الأساسية للتنظيم العام .
* مركزية الاشراف والتخطيط العام والتقييم .

وهدف هذا المنطق فى التغيير أن تتوافر لكل وحـــدة ادارية المرونة الكافية وحرية الحركة بحيث يتسنى لهـــا تحقيق الأهـــداف التى يحددها المجتمع لها . اى المطـلوب توفير الاستقلال التنظيمى والادارى لكل وحدة ادارية فى ظل التنظيم العام والقواعد والسياسات العامة التى تقرها قمة التنظيم .

المحور الثانى : تنمية الأفـــراد الممارسين للوظائف الادارية من خـــلال :

* تخطيط عملية التنمية المتكاملة للأفراد الاداريين على المستوى القومى وعلى مستوى الوحدة الادارية .
* الارتفاع بمستوى التطبيق الادارى بتقديم خدمات البحوث والاستشارات الادارية بشكل منظم ودقيق .
* الارتفاع بمستوى التطبيق الادارى بتعميق احساس المديرين بحاجتهم الى التطور والتماس المعرفة والعلم وذلك من خلال

تعريضهم لضغوط المنافسة ومطالب العاملين والمستهلكين مع رفع حماية الدولة ووصايتها عنهم .

المحور الثالث : تنمية المعارف والمعلومات الادارية من خلال :

* تنظيم تيار من البحث العلمى الجـاد لتوصيف وتحليل الأوضاع والأساليب والانجازات الادارية السائدة وتقييمها.

* تطـوير نظم وأساليب تعليم الادارة لتوفير تدفق مستمر ومتجدد عن تطورات العلوم الادارية وأساليبها المتقدمة .

ان الاستراتيجية المقترحة للاصلاح الادارى فى مصر يمكن أن تتبلور ، فى أمرين رئيسيين :

* تكوين مركز قومى للتنمية الادارية يهـدف الى ممارسة وظائف البحث والتدريب والاستشارة العلمية بشكل يحقق معالجة القصور فى المعلومات الادارية ويضمن توفير الأفراد القادرين على ممارسة الوظائف الادارية . ونقترح أن ينشأ هذا المركز القومى من خلال تجميع وتنسيق واعادة تنظيم الأجهزة الحالية الآتية :

  - الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .
  - الجهاز المركزى للتدريب .
  - المعهد القومى للادارة العليا .
  - معهد الادارة العامة .
  - معهد الادارة المحلية .

* تدعيم وحدات الانتاج والخدمات الأساسية واعادة تنظيمها باعتبارها تنظيمات عامة مستقلة ماليا واداريا تمارس وظائفها فى مجالات الانتاج أو الخدمات المحددة لها طبقا لنظم وسياسات واجراءات تحددها الادارة ، الذاتية للوحدة ووفقا لقرارات داخلية دون تدخل من سلطات الدولة التى يقتصر دورها على تحديد الأهداف العامة ومتابعة النشاط وتقييم الانجازات والمحاسبة عنها ثوابا أو عقابا .

ان هذا النمط التنظيمى حيث يقوم على الاستقلال المالى والادارى يوفر شرطين أساسيين لتحقيق الاصلاح الادارى المنشود هما :

* توفير درجة كافية من المرونة وحرية الحركة والمنافسة السليمة بين الوحدات الادارية المختلفة التى يتكون منها التنظيم العام لجهاز الانتاج أو الخدمات وذلك فى ظل تنسيق مركزى وتخطيط عام ووفقا لمعايير المتابعة والتقييم التى تحددها سلطة الدولة الممثلة لملكية الشعب لوسائل الانتاج .

* ان تحقيق الشرط الأول يقود بالضرورة الى امر آخر نعتقد انه حجر الزاوية فى منطق الاصلاح الادارى وهو توفير درجة من الضغط على ادارة الوحدة الادارية حيث تلتزم بتدبير شئونها وتوفير المستلزمات وتمويلها ذاتيا بعيداً عن حماية ودعم الدولة ، الأمر الذى يجعل الادارة تلتمس الأساليب الأفضل للأداء ويقودها الى طلب المعونة من مصادر الخبرة والمعرفة وذلك نظرا لمسئوليتها التامة عن انجاز نتائج محددة دون اعتمادها على معونة الدولة .

ولا شك أن تحقيق هذا الشق الثانى من استراتيجية الاصلاح الادارى المقترحة يتطلب بحث كثير من التفاصيل ، الا أننا نعتقد أنه بالامكان البدء بتطبيق هذا النمط التنظيمى على بعض التنظيمات الأساسية مثلما حدث فى اتحاد الاذاعة والتليفزيون ثم يتسع نطاق التطبيق مرحليا حتى يعم التنظيم الاقتصادى والادارى للدولة جميعا .

٤/٤ حول ظاهرة الاسراف الاقتصادى (٤) :

مشكلة الاسراف فى استخدام الموارد القومية هى احدى مظاهر الخلل الأساسية فى تنظيماتنا الادارية والتى تقف عائقا فى سبيل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وليس من شك فى أن الاجراءات التى أعلنها

(٤) جريدة الأهرام ، العدد رقم ٣١٠٨٨ فى ١٩٧٢/١/٢٢ .

مجلس الوزراء لتحقيق التقشف فى الانفاق الحكومى تمثل كما قال السيد أحمد بهاء الدين خطوة على الطريق الصحيح . ان هناك مظاهر للاسراف والتبديد فى الموارد القومية أكثر خطورة وتأثيرا على سلامة البنيان الاقتصادى والادارى للدولة وتتطلب قرارات حازمة لتقويمها .

ان أكبر مظاهر الاسراف فى مجتمعنا ذلك العدد الهائل من المؤسسات والهيئات العامة والأجهزة المركزية والمجالس العليا واللجان الدائمة على اختلاف أشكالها ومستوياتها ، والتى يتكدس بها عشرات الآلاف من العاملين وتصل ميزانياتها الى عشرات الملايين سنويا ، دون ان يكون لها دور واضح أو أثر ملموس فى الانتاج القومى . ان الأمر يحتاج الى تقييم شامل لهذه المنظمات ، واتخاذ قرارات حاسمة بتصفية كل جهاز لا يسهم اسهاما ايجابيا فى انماء وزيادة طاقات المجتمع الانتاجية بشكل يفوق ما يتكلفه من نفقات ، على أن يتم توجيه ميزانيات هذه الأجهزة الى ميادين الاستثمار فى الصناعة وتجديد المرافق العامة المستهلكة وتوجيه العاملين بها الى أنواع العمل المنتج .

مظهر آخر خطير من مظاهر الاسراف الاقتصادى تلك الطاقات العاطلة فى المصانع والتى تمثل استثمارا غير منتج وفرص انتاج ضائعة والتى تتسبب فى رفع التكلفة الحقيقية لما يتم انتاجه . وتتخذ ظاهرة الطاقات العاطلة أشكالا مختلفة من اهمها فى مصر ما يلى :

* الآلات العاطلة فى المصانع لأسباب تسويقية أو انتاجية مختلفة .

* الحاسبات الالكترونية المتعددة التى تكلف اموالا طائلة بينما لا تستخدم الاستخدام الأمثل ، أو توجه لاجراء عمليات يسهل اعدادها يدويا وبتكلفة أقل (مثل حساب المرتبات والأجور) علما بأن هناك وظائف لها لا غنى عنها لمجارات التطور المصرى .

* عشرات الالاف من العاملين الذين لا يقدمون شيئا يذكر

يضاف الى الناتج القومى والذين يختفون تحت مسميات الشئون العامة والعلاقات العامة ، ومديرى المكاتب ، والسكرتارية الخاصة ، والشئون الادارية ، وما الى ذلك من مسميات لا تدل على عمل ما .

ولعل من اخطر مظاهر التبديد فى حياتنا ذلك الاستخدام غير الاقتصادى لوقت العمل . ان ساعات العمل الحقيقية فى الجهاز الحكومى لا تزيد عن ثلاث ساعات يوميا بأى حال من الأحوال ، اذ لا تصير بداية العمل عادة الا فى العاشرة صباحا ويندر ان تجد موظفا فى مكانه بعد الواحدة، وان وجد فهو لا يعمل . اننا بحاجة سريعة الى قرار حاسم ينقلنا الى العصر الحديث حيث نجد العالم كله يعمل من ٨ ـ ١٢ ثم من ١ ـ ٥ ، أو أى تنظيم آخر ولكن بحيث لا تقل ساعات العمل الحقيقية عن ثمانى أو سبع ساعات يوميا .

ويرتبط بظاهرة انخفاض ساعات العمل الحقيقية ظاهرة اخرى تكاد تنفرد بها بين دول العالم من حيث سوء الاستخدام ، وهى الأجور الاضافية ومكافآت الجهد الزائدة والأعمال الخارقة للعادة ، وبدلات طبيعة العمل و «الحوافز» وغير ذلك من مسميات ، من الممكن أن يكون لها ما يبررها ، ولكنها تنفق عملا فى دلالة لا يمكن اغفالها ، وهى أنها أموال تنفق بلا حساب ، وبلا مقابل من انتاج حقيقى .

واخيرا ـ وليس آخرا ـ اود الاشارة الى مثل آخر من امثلة الاسراف فى الحكومة والقطاع العام وهو مئات الألوف من الجنيهات التى تنفق ، لاعداد مطبوعات ونماذج واستمارات وسجلات بكميات هائلة يكون مصيرها المخازن أو البيع بالمزاد العلنى ، ناهيك عن المطبوعات الفاخرة لمكاتب رؤساء مجالس الادارة ووكلاء الوزارات وكبار المسئولين عامة .

ان التقشف يستلزم جهدا حقيقيا فى تحديد الأهداف ، ووضع الخطط الدقيقة للوصول اليها من خلال تحديد معدلات سليمة للأداء ووضع نظم للمحاسبة والتقييم .

٥/ تلك كانت ملامح المناخ الادارى فى مصر خلال سنوات الانغلاق ونستطيع تحديد أهم آثارها السالبة على كفاءة الادارة المصرية ، ومن ثم على حركة الاقتصاد القومى وتطور المجتمع فيما يلى :ـ

٥/١ اقامة هياكل تنظيمية وكيانات ادارية يتوفر لها الوجود الشكلى مع خلوها من المضمون الحقيقى القادر على الانجاز الايجابى .

٥/٢ افراز قيادات ادارية افتقدت مقومات وعناصر القيادة الادارية ، واسهمت فى اشاعة جو من الفوضى الادارية واختلال القيم والمعايير ، وبالتالى احباط شباب الاداريين وافتقادهم للمثل الصحيح والقدوة الصالحة .

٥/٣ اعمال سياسات وقواعد واصدار قرارات كان لها آثارها المدمرة على الكفاءة الادارية والانتاجية وأوقعت الاقتصاد القومى فى مثالب وأخطاء عانى منها الكثير لسنوات طويلة .

٥/٤ اهدار موارد وثروات وتبديد طاقات ثمينة كان يمكن بترشيد استخدامها دفع حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية دفعات هائلة .

ومن أجل تصحيح كل ذلك ، كان لابد لسنوات الانغلاق أن تنتهى .. وكان الانفتاح .

الفصل الثانى

الانفتاح ..
المناخ الجديد للإدارة المصرية

يمثل الانفتاح تطوراً طبيعيا ومرحليا فى تاريخ مصر كان لا بد من حدوثه فى ضوء حركة المتغيرات الداخلية والخارجية . وسيكون للانفتاح آثاره على الادارة المصرية بما يحتم عليها الاعداد للمواجهة المتوقعة .

١/ المعنى الدقيق للانفتاح :

اننا نتصور الانفتاح فى معناه الدقيق والعميق باعتباره اعترافا بقوانين الحركة الطبيعية فى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سواء على الصعيد المحلى او الخارجى ونقصد بذلك أن الانفتاح فى حقيقته هو (ازالة القيود والمعوقات التى تعترض حركة المتغيرات الطبيعية فى المجتمع المصرى والتى تعوق بالتالى تقدم المجتمع نحو النمو الاقتصادى والاجتماعى والسياسى والثقافى نموا طبيعيا متوازنا ومتصاعدا باستمرار) .

ان الانفتاح اذن هو عودة الى الطبيعة وابتعاد عن الأنماط والهياكل التنظيمية والأساليب والسياسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التى قصد بها فى مرحلة من تاريخنا أن تكون بديلا لعوامل الحركة الطبيعية ، ولا بد أن نوضح ما سبق بكل دقة، فليست دعوى الانفتاح بالمعنى المتقدم خروجا على مفاهيم التخطيط أو الرقابة العامة لمجالات الحياة المختلفة ، ولا هى ترويج لمجتمع يفتقد الضوابط أو عوامل وقوى التنظيم والانضباط . وليست الحركة الطبيعية التى نقصدها هى الفوضى أو التضارب أو اطلاق التناقضات بين الأنشطة والجهود لعناصر المجتمع

المختلفة . ولكن ما نقصده بالعودة الى الطبيعة هو ان تعاد صياغة التنظيم الاقتصادى والسياسى والاجتماعى فى مصر بحيث تتاح لعناصر الانتاج ومصادر الثروة القومية (العامة والخاصة) وما يمكن ان يدعمها من الموارد الأجنبية ، ان تشارك فى استثمار الفرص الاقتصادية وتكوين الناتج القومى متحررة من القيود البيروقراطية ومتخذة الأنماط المتناسبة مع المنطق الاقتصادى والادارى السليم ، تحكمها فى ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والادارية العلمية وطبيعة العلاقات التى تعكس ظروف العرض والطلب والقيم الحقيقية لما تقدمه من انتاج أو خدمات .

كل ذلك فى اطار من الأهداف والسياسات والخطط القومية الدقيقة التى تضيف عنصر الضبط والتحكم الرشيد فى مسار الاقتصاد القومى وفاء للمصلحة القومية الشاملة .

ان الانفتاح بمعنى أوضح وادق هو العودة الى انماط التنظيم الاقتصادى والسياسى والاجتماعى التى تسمح بحرية الحركة الكاملة لقوى الانتاج وطاقات العمل الوطنى فى خدمة الأهداف القومية ، متحررة فى ذلك من كل اشكال القيود البيروقراطية والقانونية التى تعوق الانطلاق الاقتصادى وتضعف من الديمقراطية السياسية ومن ثم تشل العدالة الاجتماعية وبالتحديد ، فان الانفتاح يعنى فى تصورنا ما يلى :

١/١ اطلاق قوى الانتاج الوطنى وطاقاته فى **القطاع العام** وتحريرها من قيود السلطة المركزية وأجهزة الرقابة المتعددة وتحميل قياداتها المسئولية كاملة وتفويضها الصلاحيات المتناسبة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية القومية المحددة لها مسترشدة فى ذلك بالمعايير الاقتصادية والادارية السليمة ومراعية الظروف والأوضاع المتغيرة للبلاد ومن ثم تتم محاسبة الادارة ومساءلتها بقدر الانجازات والنتائج المحققة .

٢/١ اطلاق قوى الانتاج الوطنى ومصادر الثروة الرأسمالية الوطنية واتاحة الفرصة لها للمشاركة الايجابية فى دعم الاقتصاد القومى وتحقيق معدلات النمو فى قطاعات الانتاج والخدمات التى تتناسب وطبيعة المبادرات الخاصة ، واعتبار

القطاع الخاص الوطنى مكملا للقطاع العام وليس منافسا له والتحرر من عقدة الخـــوف من الاستغلال أو الســـيطرة الراسمالية .

٣/١ اطلاق الطاقات الكامنة فى المؤسسات والهيئـات والأجهزة العاملة فى قطاعات الخدمات بالدولة وتحريرها من السلطة المركزية للدولة ورفع الوصاية الحكومية عنها واتاحة الفرصة لها للاسهام فى حركة اعادة البناء الاجتماعى والثقـــافى والاقتصادى باعتبارها هيئات لها استقلالها الكامل وتتحمل مسئولياتها بوضوح ، وذلك فى اطار خطط تشـــارك فى وضعها وفى ضوء سياسات تسهم فى صياغتها .

٤/١ اتخاذ المعايير الاقتصـــادية والادارية السليمة اساسا فى اختيـــار المشروعات الاقتصـــادية ومشروعات الخدمات ، والاعتماد على تلك المعايير فى تقييم الانجـــازات وتقرير الاستمرار فيها أو اشكال التغيير الواجبة لضمان التشغيل الاقتصادى لتلك المشروعات .

٥/١ الاعتماد على حركة العلاقات الاقتصادية والادارية الطبيعية فى ضبط التقدم الاقتصادى واتاحة الفرص لعوامل السوق (عرض وطلب) لاظهار القيمة الحقيقية لما يجرى من أنشطة واصدار الأحكام الموضوعية على كفاءة ما يتم من انجازات .

٦/١ تهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الكفيلة باستقطاب عناصر الانتاج الخارجية وتأمين مشـــاركتها فى تنمية الاقتصاد القومى بما يدعم الطاقات والموارد الوطنية ولا يتناقض معها . ومفهوم الانفتاح فى هذا الصدد لا يقتصر على استيراد راس المال العربى أو الأجنبى ، ولكنه يتضمن ايضـــا استقطاب الخبرة الادارية المتقدمة واســـتيعاب التكنولوجيا المتطورة واتاحة الفرصة كاملة لمواقع الانتـــاج والخدمات الوطنية أن تتفـاعل مع حركة التقدم العـــالمى وتنصهر معها والابتعاد عن محاولات الحماية الســلبية أو الدعم المظهرى لتلك المواقع بعزلها عن تيار المنافسة العالمية.

مما سبق يتضح أن مفهومنا عن الانفتاح يتميز بما يلى :

- انه مفهوم شامل يستوعب كل مجالات وابعاد العمل الوطنى ولا ينحصر فى مجال معين .
- انه مفهوم يرتكز فى الأساس على دعم وتحرير الطـاقات والموارد الوطنية أولا ثم يستعين بالطاقات والموارد الخارجية ثانيا .
- انه مفهوم عقـــلانى يتحرر من الروابط الانفعالية أو القيم العاطفية التى تحد من الرؤية الموضوعية للأمور .

٢/ ابعاد الانفتاح :

بناء على المفهوم السابق للانفتاح ، فاننا نتصور له ابعـــادا اساسية هى :

- الانفتاح الفكرى .
- الانفتاح الادارى .
- الانفتاح الاقتصادى .

١/٢ الانفتاح الفكرى :

ويأتى فى المقدمة بالنسبة لسياسة الانفتاح الشـــامل حيث ينتج عن الانفتاح الفكرى الفلسفة الجديدة التى سوف ترشد العمل القومى فى مساراته المستقبلة . وتنبع ضرورة الانفتاح الفكرى كبداية للانفتاح الشامل من الآثار الســالبة والأوضاع غير الطبيعية التى سادت البلاد خلال ســـنوات الانغلاق . فقد وضح تماما مدى القصور الذى تتسم به كثير من المفاهيم والفلسفات التى حكمت مسار العمل القومى فى مصر لسنوات طويلة . ولقد كانت أوضاع الانغـلاق التى سادت مصر نتيجة طبيعية لعدد من المفـاهيم تسللت الى فكرنا القومى وسيطرت على متخذى القـرارات فى بلادنا دون أن يتم تقييمها موضوعيا أو اختبار الأسس والفروض التى بنيت عليها .

وعلى سبيل المثال ، فقد سيطرت على الفكر الرسمى فى مصر مفاهيم اقتصادية أساسية منها :

- التصنيع السريع الشـــامل .
- العمالة الكاملة ومسئولية الدولة عن تحقيقها .
- الالتزام السياسى للقيادات الادارية .
- مضاعفة الدخل القومى فى عشر سنوات .
- تغليب الاعتبارات السياسية والاجتماعية على الاعتبـــارات الاقتصادية والادارية فى تشغيل القطاع العام .

ولقد كان لتلك المفاهيم آثارها الواضحة فيما آل اليه الاقتصاد المصرى (والمجتمع المصرى) عبر سنوات الانغلاق. لقد تمكنت هذه المفاهيم (وغيرها بتأثير الأوضاع السياسية وصراعات مراكز القوى) أن تحيل الاقتصـــاد المصرى الى اقتصاد هرم يعتمد على القروض والتسهيلات الائتمـــانية ويرتبط بسلسلة من الاتفاقيات الثنـــائية مع دول الكتلة الشرقية جعلت تجارتنا الخارجية مجرد مبادلات حكومية لا تخضـــع الا لمنطق اســــتغلال حاجتنا الى سلع ومواد استراتيجية وتتعامى عما نقدمه نحن لتلك الدول من ســـلع ومواد استراتيجية .

لقد تحول السواد الأعظم من المواطنين فى ظل هـــذه المفاهيم الى موظفين عموميين يعيشون على ما يحصلون عليه من اجور ومرتبات ، وخفت لديهم الدافع الشخصى للابتكار والانطلاق وانحصرت آمال الملايين منهم فى انتظار العـــلاوة او الترقية وتحول القطاع العام الى مرتع خصب لتجـــارب غير المختصين الذين اتخمت بهم المؤسسات والشركات وفى أعلى المناصب تطبيقا لمفاهيم الالتزام السياسى وتفضـــيل اهل الثقة عن أهل الخبرة .

وعانى الاقتصاد المصرى من عشرات المشروعات التى تم اختيارها واقامتها تحت تأثير مفـــاهيم عقائدية اختلطت بالرغبة فى التصنيع السريع والنجاح الظاهرى مما نتـــج عنه طاقات عاطلة قدرت فى عام ١٩٧٦ بما يقارب ثلاثمائة

مليون جنيه وخسائر فى التشغيل لم يتوفر احـــد على حصرها حتى الآن (وان كانت فى تقديرنا تنـــاهز الالف مليون من الجنيهات) .

لقد كانت السمة الأساسية للمفاهيم الاقتصـــادية والســياسية والاجتماعية والثقافية التى حكمت العمـــل الوطنى خلال سنوات الانغلاق هى الانفعال الشديد بالشكل واهدار المضمون . والأمثلة على ذلك متعددة ، فقد اقمنـــا اجهزة ومجالس للتخطيط دون أن تتـــاح الفرصـــة حقيقة لممارسة التخطيط ، واقيمت هيئـــات ومؤسسات لتكون مراكز لتوجيه وادارة الاقتصاد القومى ومع ذلك ظلت حركة الاقتصاد المصرى تحكمها قرارات مركزية من سلطة الدولة كانت القيـــادات الادارية المسئولة تفاجأ بهـــا فى اغلب الأحيان . كذلك فى المجال السياسى برغم قيام مؤسسات شعبية ودستورية فقد كان القرار السياسى دائمـــا يتم خارج نطاق تلك المؤسسات وبدون مشاركة ايجابية منهـــا فى كثير من الأحيان . وينطبق نفس القول بالنسبة لمجالات العمل الوطنى المختلفة .

ولذلك اتجه الانفتاح الفكرى والذى يمثل نقطة البدء فى الانفتاح الشامل الى مراجعة تلك المفاهيم واعادة صياغتها فى اطار فلسفة الديموقراطية الاشتراكية .

ولقد تحققت مظاهر الانفتاح الفكرى فيما نشهده اليوم من حرية للصـــحافة ووســـائل الاعلام وحـــركة التعبير عن الراى الآخر . كذلك تمتعت الجامعات والمعـــاهد ومراكز البحث العلمى بحرياتهـــا الأكاديمية واســـتقلالها المالى والادارى . ومن ثم توافرت ظروف جديدة تسمح بالحـــوار الديموقراطى الذى يثرى الفكر القومى ويستهدف المصلحة الوطنية فى الأساس .

ان الانفتـــاح الفكرى الذى نقصده ليس رجوعا عن المبادىء والمقومات الأساسية للمجتمع التى ارتضاها الشعب لنفسه عن اقتناع ــ ولكنه مراجعة للوسائل والاساليب التى يجب اتباعها وصولا لتأكيد وترسيخ تلك المبادىء والمقومات.

والانفتاح الفكرى يتحقق بمشاركة ديمقراطية وجماهيرية واسعة النطاق تشجعها الدولة وتضمن فعاليتها .

٢/٢ الانفتاح الادارى :

تمثل الادارة العنصر الحركى الاساسى فى دفع حركة الانتاج القومى ، ومن ثم فان تحقيق أى تطوير او تحسين فى مستوى الانتاج (والخدمات) يتوقف الى حد كبير على مدى كفاءة الادارة القومية ودرجة استيعابها لأهداف التطوير والتحسين وقدرتها على ترجمة تلك الأهداف الى انجاز مادى ملموس .

ولقد كانت الادارة المصرية (سواء فى الجهاز الادارى للحكومة او فى القطاع العام) من نقاط الضعف الأساسية فى التنظيم الاقتصادى والاجتماعى للبلاد ولم يكن ضعف كفاءة الادارة المصرية راجعا فى كل الأحيان الى قصورها الذاتى بل كانت فى كثير من الأوقات انعكاسا للمشكلات الاقتصادية والسياسية فى البلاد وتناقض القرارات الرئيسية للدولة مع المبادىء الادارية والتنظيمية السليمة .

وفى حركة البلاد نحو الانفتاح الشامل يأتى الانفتاح الادارى فى مرتبة تالية مباشرة من حيث الأهمية للانفتاح الفكرى حيث يتوقف النجاح فى تحقيق أهداف الانفتاح الاقتصادى مثلا على كفاءة وقدرة الجهاز الادارى للدولة والقطاع العام .

ويتبلور مفهوم الانفتاح الادارى فى احداث التغييرات الهيكلية للتخلص من التعقيدات الادارية التى تعوق انطلاق قوى الانتاج الوطنية والأجنبية المعاونة وتبنى الأساليب المتطورة التى تكفل ترشيد اتخاذ القرارات وتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة اخذا فى الاعتبار النفقة والعائد .

١/٢/٢ ويتحقق الانفتاح الادارى فى تصورنا من خلال :

- اعادة النظر فى مفهوم الوظيفة الادارية وتغليب منطق الخدمة والعائد فيهما على منطق السلطة والسيطرة .

- تطوير نظم وأساليب تعليم الادارة فى مصر وربط التعليم الادارى بمتطلبات التنمية الادارية .

- تخطيط عملية التنمية المتكاملة لأفراد الادارة فى مصر وذلك بالاختيار العلمى السليم والتدريب المنظم والتقييم الموضوعى .

- توفير خدمات البحوث والاستشارات الادارية بشكل منظم ووفقا لخطة تتعادل مع مراحل التنمية الشاملة ومتطلباتها .

- تعميق سياسة اللامركزية وتفويض الصلاحيات وتكريس مبدأ « الادارة بالأهداف » والمحاسبة على أساس النتائج المحققة .

- تعميق مبدأ مشاركة المنتفعين فى الادارة وذلك بابتكار النمط التنظيمى الذى يحقق مشاركة الجماهير المنتفعة بالانتاج والخدمات بطريقة فعالة ومستمرة بما يشكل عنصرا ضاغطا على الادارة يجبرها على التماس أفضل أساليب الادارة وتطوير نظم العمل .

- تطوير القوانين واللوائح المنظمة لأعمال الادارة وتعديلها بما يجعلها اطارا عاما تسترشد به الادارة على مستوى الوحدات التنفيذية فى وضع لوائحها التفصيلية ــ الأمر الذى يحقق قدرا عاليا من المرونة والتطابق مع الظروف المتميزة لكل وحدة .

- تكريس وتدعيم الوظائف الادارية الأساسية وهى التخطيط والمتابعة وتقييم الأداء والتمييز فيهما بين مستويين رئيسيين :

  - المستوى الاستراتيجى وهو اختصاص ومسئولية رئاسة الدولة وأجهزتها المساعدة والمعاونه .

  - المستوى التكتيكى وهو اختصاص ومسئولية

الحكومة بوزاراتها وهيئاتهـا والأجهزة الملحقة بهـــا .

- احداث التكامل فى نظم التخطيط والمتابعة وتقييم الاداء على المستويات الثلاثة الأساسية ، المستوى القومى ، المستوى الأقليمى (القطاعى) والمستوى المحلى (الوحدة الانتاجية) .

٢/٢/٢ ويمكن تركيز الأهداف الرئيسية للانفتاح الادارى فيمايلى:

- اعادة البناء الادارى الشامل بحيث يتم القضـــاء على المسببات الحقيقية لتخلف والتدهور الادارى والاقتصادى والوصول الى الجذور وعدم الاكتفاء بتغييرات هيكلية دون احداث تغييرات حقيقية فى الفلسفة والمضمون لتلك الهياكل .

- التحرر من النمطية والقوالب الجامدة للأشـكال والهياكل التنظيمية وقبـول صـــور من التنظيم تختلف باختلاف طبيعة النشاط ومجال العمل . ان محاولات التوحيد والتنميط ادت دائما الى قتل الحافز على الابتكار والتجديد واخضعت الادارة فى قطـــاعات الانتـــاج والخدمات لقيـــود وقواعد بيروقراطية حطمت الكفاءة وعطلت التفكير .

- تحرر الادارة فى قطـــاعات الانتـــاج والخدمات والاتجـــاه نحو الوحدات ذات الاستقلال المـالى والادارى التى تعتمد على قدرتها الذاتية ومصادرها الخاصـــة فى تمويل نشـــاطاتها والتى تبعـد عن الاعتماد على ساطة الدولة ورعايتها بكل ما يترتب على ذلك التحرير من اتاحة الفرصـــة للضـــغوط الحقيقية لتوجيه الادارة نحو القرارات السـليمة وترشيد اساليبها فى الاختيار لعلمها بأن بقاءها يتوقف ليس على دعم ومعونة الدولة ولـكن على سلامة اجراءاتها وقدرتها على المخاطرة واستثمار الفرص وادارة الأموال .

- تدعيم اللامركزية والتحول الى مزيد من الحكم المحلى واعادة توزيع السلطات بين الوزارات والأجهزة المركزية من ناحية ووحدات ومجالس الحكم المحلى من ناحية اخرى بحيث تختص الأولى باختصاصات التخطيط العام المبنى على مشروعات الخطط الاقليمية والمحلية التى تعدها وحدات الحكم المحلى وعلى أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات عند المستوى التنظيمى المناسب وليس بالضرورة عند القمة .

ان اعادة البناء الادارى تتطلب التزاما واضحا بالأمور التالية :

- توزيع السلطة بين أجهزة الدولة ومؤسساتها بما يتناسب والدور الذى يكلف كل منها بادائه .

- اللامركزية الادارية بحيث تفوض سلطة اتخاذ القرارات الى المستويات التنظيمية المناسبة وذلك فى اطار سياسات قومية عامة واستراتيجية شاملة للعمل القومى .

- الديموقراطية وازكاء روح المناقشة والمشاركة فى اتخاذ القرار وتحمل نتائجه على كل المستويات الرسمية والشعبية .

- تكريس الموضوعية فى المتابعة والتقييم والالتزام بأسس ومعايير محدده للحكم على الاداء وتحديد النجاح والفشل والاصرار على المساءلة والمحاسبة ثوابا وعقابا لكل المسئولين وعلى كل المستويات .

ان المنطق الاساسى الذى تقوم عليه حركة الانفتاح الادارى هو ان تتحدد الاهداف والفلسفة العامة للدولة وسياساتها واستراتيجيتها ويأتى البناء التنظيمى متناسبا وتلك الأهداف ، ومن ثم تكون الاجهزة والتنظيمات والمؤسسات فى خدمة الأهداف القومية وليس العكس .

٣/٢/٢ وتتبلور سياسة الانفتاح الادارى بالنسبة للقطاع العـام فيما يلى :

- اعتبار الشركة العامة وحدة الانتـاج الرئيسية ونقطة الارتكاز فى تنظيم القطاع العـام . وبذلك يكون للشركة العامة شخصية مستقلة وحرية فى العمل والتصرف فى اطار سياسات عامة تقـرها الوزارة المشرفة على القطاع .
- تغيير نمط العـلاقة التنظيمية بين الشركة العامة وبين جهة الاشراف عليهـا بحيث تختص جهة الاشراف بالتخطيط العـام وتحديد الأهـداف العريضة والمتـابعة والتقييم على أساس النتـائج دون دخول فى التفاصيل والاجراءات والأساليب التنفيذية التى تعتبر الشركة العامة صاحبة الحق فى تقريرها بما يتناسب وظروف الأداء .
- احداث تجميع اقتصادى بين الشركات العـامة على أسس موضوعية بحيث لا يبقى بالقطاع العام الا الوحدات الاقتصادية المتكاملة التى تسـتطيع تحمل اعباء قيادة حركة الاقتصاد القومى .
- تركيز عمل الشركات العامة للقطاع العـام على مجالات الانتاج والخدمات الحيوية ذات التأثير فى هيكل الاقتصـاد القومى والتى يحجم القطـاع الخاص أو الاستثمار الأجنبى عن الدخول فيها .
- قبول نمط جديد من الملكية المختلطة فى القطـاع العام يتم بموجبها ، تحقيق عديد من الفوائد منها :

● استقطاب المدخرات الوطنية للاستثمار الفعال .
● استقطاب المدخرات المتراكمة للمصريين فى الخارج وتشجيعهم على تحويلها للبلاد سواء فى نقدية او فى صـورة مساهمات عينية (سلع ومعدات) تسـمح لهم بتملك جانب من رأس مال الشركات المختلطة .

- أعفاء الدولة من بعض أعبائها المالية بقدر دخــول راس المال الخاص الى الشركات المختلطة ، بمـــا يمكن الدولة من اعادة توجيه الجانب من راس المال العام المتوفر نحو انشاء مشروعات جديدة وجذب مزيد من المدخرات الوطنية نحو المساهمة فيها .
- استقطاب رءوس الأموال العــربية والأجنبية للاستثمار فى مشروعات قائمة فعلا ومن ثم يكون القرار بالمساهمة ايسر واسرع نظرا لوضوح الرؤية بالنسبة للمستثمر الخارجى .
- ادخال تغييرات متناسبة فى انمـــاط واساليب الادارة لتمثيل راس المــال الخاص بما يضـــع ضغوطا مطوبة لترشيد الادارة ورفع كفاءتها اى ان هـــذا الأسلوب يجلب للقطاع العام مزايا الادارة المتحــررة الحركية فى القطاع الخــاص دون أن يعرضه لمساوئها .

ان الانفتـــاح الادارى يقع فى مركز رئيسى من سياسة الانفتاح الشـــامل التى تستهدف تغيير الواقع المصرى تغييرا ايجابيا يحقق للجماهير آمالها فى مستوى معيشة افضل .

٣/٢ الانفتاح الاقتصادى :

يمثل الانفتاح الاقتصادى أحد المحاور الرئيسية فى سياسة الانفتاح الشامل وهو يعنى فى تصورنا العمل (وفقا لخطة مرحليه تدريجيه) على اعاده الاقتصاد المصرى لكى يتعامل ويتفاعل مع حركة الاقتصاد العالمى وفقـــا لاسس علمية واقعية كذلك يعنى الانفتاح الاقتصـــادى رفع كفاءة الاقتصاد القومى لكى يرتفع الى مستوى القدرة على التعامل الحر مع الاقتصاديات المتقدمة فى العالم .

٣/ الانفتاح ... والادارة المصرية :

ان فلسفة الانفتاح تمثل اطـارا فكريا متكاملا ينعكس على كل مقومات المجتمع المصرى المعاصر فى الاقتصاد والسياسة

والاجتماع والفن والثقافة ... وفى الادارة . وتتبور آثار الانفتاح على الادارة المصرية فى الامور الاساسية الآتية .

١/٣ فتح المجال أمام راس المال العربى والأجنبى للدخول فى مشروعات جديدة تتوافر لها امكانيات تمويلية وتكنولوجية تفوق ما هو متاح للمشروعات المصرية ، كما تستند الى خبرات ونظم ادارية متطورة ومتفوقة الأمر الذى يمثل مصدرا خطيرا للمنافسة تتطلب من الادارة المصرية الارتفاع الى مستوى من الكفاءة والفعالية لا يعوض التخلف الماضى فحسب ، بل يرقى الى مستوى ينافس ويواجه تلك الادارة الوافدة الجديدة .

٢/٣ يرتب الانفتاح قدرا لا بأس به من المزايا والتيسيرات الضريبيه والجمركية تقصد الى استقطاب رءوس الأموال الخارجية ، ومن ثم تتوفر للمشروعات الاستثمارية الجديدة التى تنشأ فى ظل قانون استثمار المال العربى والأجنبى (قانون رقم ٤٣ لسنة ٧٤ وتعديلاته) مزايا نسبية تجعلها فى موقف تنافسى افضل بالنسبة للمشروعات المصرية مما يحتم على تلك الأخيرة اعمال الجهد لتطوير نظم وأساليب العمل ، وتحسين الأداء ورفع الانتاجية لتصل الى موقف تنافسى متناسب .

٣/٣ يتيح الانفتاح فرصا للقطاع الخاص للانطلاق فى انشطة التجارة خاصة فى جانب الاستيراد بما يحقق تدفقا سلعيا متميزا من حيث الجودة والسعر عما تنتجه المشروعات المصرية وبالتالى يفرض ضغوطا تنافسية جديدة تسهم فى تعقيد الموقف أمام الادارة المصرية الا اذا انطلقت بفكر جديد وأساليب عمل جديدة تواكب الادارة الأجنبية الوافدة لمنافستها فى عقر دارها .

٤/٣ تخلق المشروعات الاستثمارية الجديدة فرصا للعمل أمام الكفاءات الادارية والفنية من المصريين ، وحيث لا يتوافر لتلك المشروعات الوقت ولا الرغبة فى اعداد وتنمية الكوادر الادارية والفنية اللازمه لها ، فانها تجد من الايسر والاوفق

لها ان تعمد الى سحب تلك الكفاءات من المشروعات المصرية باغرائها بمرتبات أعلى كثيرا مما تستطيع الادارة المصرية تقديمه . اضافة الى ذلك ، فان مناخ الانفتاح ودعم الحريات يحطم القيود التى كانت مفروضة على السفر والعمل فى الخارج مما يمثل مصدرا خطيرا لاستنزاف العقول والكفاءة المصرية بالسحب من المخزون البشرى الذى كانت تسيطر عليه الادارة المصرية (وقد لا تكون قادرة على الاستفادة منه بالمستوى المنشود) .

نخلص مما سبق الى أن الانفتاح اذ يمثل تحولا أساسيا فى منطق وأساوب العمل الاقتصادى والسياسى والادارى على المستوى القومى ، فانه يحمل معه تحديات رئيسية لابد للادارة المصرية أن تواجهها .

الفصل الثالث

الإدارة الجديدة ..
أداة التنمية الشاملة

تســـتهدف الدولة تحقيق التنميـــة القومية الشاملة بابعادها الاقتصادية والاجتماعية ، واداتها فى ذلك تتركز فى ٠٠ الادارة الجديدة ٠

١/ مقــدمة :

يزداد الاهتمام بالادارة فى عصرنا الحالى باعتبارها الاداة المحركة لقوى الانتاج وطاقاته ولكونها القوة الحقيقية القادرة على توجيه موارد المجتمع وتحقيق أهداف النمو الاقتصادى والرفاهية الاجتماعية .

والادارة هى مجموعة المبادىء والمفاهيم والأساليب وطرق العمل واتخاذ القرارات التى يستعين بها الاداريون فى تحليل مشكلات الانتاج واختيار أفضل الحلول وصولا الى نتائج محددة ومرغوبة .

ومن ثم فان الادارة تستند الى مقومات علمية انتقلت بها من فئة الأعمال التى تكتسب الخبرة فيها بالممارسة والتجربة الذاتية . الى فئة المهن التى تتطلب فى شاغلها اعدادا خاصا وتأهيلا معينا ، اضافة الى توفير صفات وخصائص شخصية من القدرات والمهارات ذات الأهميـة فى تمكين الفرد من التطبيق الواعى السليم لمبادىء وأساليب الادارة .

والادارة العلمية ــ وان كانت مبادئهـــا قد اشـــتقت من تحليـــل مشكلات الانتاج فى الصناعة ــ الا انها عنصر حيوى وهام فى كافة أنواع النشاط الانتاجى او الخدمى سواء فى مؤسســـات الأعمال ، أو مرافق الخدمات العامة ، أو ادارات ومصالح الدولة فى جهاز الحكومة التقليدى

ويرغم اهمية الادارة لكل المجتمعات ، المتقدمة منهـا والآخـذة بسبيل النمو والتقدم ، الا انها أكثر اهمية بالنسبة للدول النامية التى تفتقر الى الموارد والثروات القومية ، والتى تتوقف قدرتهـا فى تحقيق اهداف التنمية الاقتصادية على درجة الرشـد فى اسـتخدام المـوارد المتاحة وتحقيق افضل النتائج الممكنة .

ونستطيع أن نقرر ابتداء ، أن اكثر ما تحتاجه الدول النامية على اختلاف مستويات الثراء والتقدم بها ، هو التفهم الصـحيح لمبـادىء وأساليب الادارة العلمية والتطبيق الرشـيد لهـا لتنظيم العـائد من الأنشطة الانتاجية فى كافة المرافق والمؤسسات بها .

وينطلق بحثنا من اقتناع علمى أكيـد بأن الادارة العصرية التى تستند الى المنطق العلمى وتستفيد من منجزات التكنولوجيا الحديثة ، هى احدى الركائز الرئيسـية لتحقيق النمو والتقدم الاقتصـــادى والاجتماعى .

ويقوم هـذا الاقتناع على أساس تحليل الطبيعة العلميـة للادارة العصرية باعتبـارها اداة حركية لاحـداث التغيير فى المجتمع وتوجيـه حركات التطوير وتحديد مساراتها . ومن ثم فان للادارة العصرية قدرة ذاتية على كسر الجمود وتحريك الأوضاع التقليدية وقيادة جهود الانماء والتقدم وضبط مراحلهـا بحيث تتوافق الانجـازات مع التطلعـات ، ويواكب النشاط فى كل المؤسسات والمنظمات معطيات العلم والتكنولوجيا المتطورة باستمرار .

ان الادارة العصرية هى أداة توجيـه الموارد والثروات القـومية ناحيـة مجـالات الاستثمار التى تعـد بأقصى عائد ممـكن والتى تهيىء للمجتمع مستويات متعالية من الرفاهيـة . كذلك فان الادارة العصرية هى أداة قيادة التغيير وتوجيه حركة التطوير ليس فقط فى منظمـات الأعمال ، بل ايضا فى شتى مرافق ومجالات الحياة الاجتماعية والثقافية والسياسية .

وفى ضوء المعطيات السابقة ، فان تكوين وتنمية البنيـة الادارية يعتبر شرطا ضروريا لامكان تحقيق مطالب وأهداف الانماء الشـامل والمتكامل .

ويهدف الجزء الحالى الى عرض وتحليـل المفـاهيم الأسـاسية والخصائص المميزة للادارة العصرية وتحديد انعكاسات استخدامها على

حركة النمو الاقتصادى والاجتماعى للمجتمع ومن ثم تحليل القــدرة المميزة للادارة العصرية على احداث الانماء باعتباره عملية تغيير جذرية فى أساليب العمل والانتاج والنشاط الانسانى عامة .

اولا : المفاهيم الأساسية للادارة العصرية :

الادارة هى « ذلك النشاط الانسانى الهـادف الى تحقيق نتـائج محددة ومرغوبة باستخدام الموارد المادية والبشرية المتـاحة افضـل استخدام ممكن فى ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسـية والثقافية السائدة فى مجتمع ما » وفى ضوء هذا التعريف الشامل يمكن تحديد العناصر الأساسية للادارة وهى :

– التحديد الدقيق للاهداف ـ ان الادارة نشـاط هادف يرمى الى تحقيق نتائج محددة سـواء كانت تلك النتـائج تقع فى المجـال الاقتصادى أو الاجتماعى أو السـياسى وبالتـالى فان خاصـية أساسية يجب أن تتضح فى العمل الادارى الفعـال هى وضـوح الأهداف وتحديدها بدقة كافية والتعبير عنها فى صـورة رقميـة قابلة للقياس . والأهداف هى النتائج المرغوب تحقيقها لقيمتها الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية فهى لا تطلب لذاتها ، بل باعتبارها وسيلة لاشباع حاجة اجتماعية معينة . ومن هنا يتضح لنا الارتباط الوثيق بين الادارة والمجتمع فى كل مكان وزمان .

– الاستخدام الفعال للموارد المادية والبشرية المتاحة . وهذا يعنى بالدرجة الأولى حصر هـذه الموارد والتعرف عليهـا بدقة وبدون مغالاة . ان نقطة الانطلاق الأولى فى العمل الادارى هى تحـديد الأهـداف ، ولكن تحديد ما يمكن تحقيقه من تلك الأهـــداف يتوقف بدرجة كبـيرة على نوعية وقـدر المـوارد المتــاحة ، ومن ثم تتضح أهمية التسجيـل الدقيق والحصر الشـامل لتلك الموارد تجنبا للادارة من الوقوع فى أحد خطأين خطيرين :

- خطأ المبالغة فى قيمة المـوارد المتـاحة ومن ثم الانطلاق فى أعمال وبرامج لا تتوافر المقومات الحقيقية لانجازها وبالتـالى تتوقف فى نقطة ما قبل النهاية وتمثل موارد عاطلة غير منتجة .

- خطأ التقليل من قيمة المـوارد المتـاحة ، الأمر الذى يفـوت على الادارة فرصا انتاجيـة هامة تحت وهم كفـاية الموارد بينما هى

عاطلة راكدة وغير مستغلة ونحن حين نتحدث عن الامكانيات المتاحة ، لا نقصد فقط تلك الموجودة فعلا بل ايضا كل ما يمكن الحصول عليه وتنميته باستخدام وسائل العلم الحديث .

وهنا تبرز اهمية دور الادارة باعتبارها اداة البحث والكشف عن الموارد المحتملة والممكنة وتمهيد السبيل لبعثها واستخدامها بفعالية .

– ان الادارة تعمل فى ظل ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية أى انها تعمل فى بيئة كاملة . فالادارة لا تعمل فى فراغ وانما الادارة ظاهرة اجتماعية تعمل للمجتمع ، منه تستمد شرعيتها ومبرر وجودها واليه يعود ناتج عملها . ومن ثم فان هذا التبادل فى الصلات بين الادارة والبيئة المحيطة يدلنا على أمور هامة فى تحديد ملامح الادارة العصرية :

● ان الادارة تستمد وجودها ومبرر استمرارها من مصدر وحيد هو انها تعمل على تحقيق اهداف يريدها المجتمع . ومن ثم فان الادارة لابد وان تستقى اهدافها وتستلهم الارشاد والتوجيه من تحليل احتياجات المجتمع وتحديد مشكلاته .

● ان هذا الاعتبار الأول يرتب على الادارة التزاما اساسيا وهو الاتصال المستمر بالمجتمع وتتبع المتغيرات الجارية وتناولها بالدراسة والتحليل ، بل محاولة السبق بالتنبؤ باحتمالات التغير والتطور فى أوضاع المجتمع والاعداد المسبق لملاقاتها .

● أن قدرة الادارة فى العمل والانجاز لا يحدها فى حقيقة الأمر الا الكم الحقيقى من الموارد الممكنة فى المجتمع ، ومن هنا فنحن نرى أن الادارة لا تستطيع أن تعطى باكثر مما تأخذ الا فى حدود ما تسمح به امكانيات الخلق والابتكار والبراعة الادارية فى التحوير والتحايل على المعوقات . ومن هنا فان عاملا هاما من عوامل سيطرة المجتمع على الادارة هو قدرته على المنح أو المنع فيما يتعلق بالموارد التى يمكن تخصيصها لاستخدام ادارة معينة .

● من ناحية أخرى ، فللادارة تأثيرها على مقدرات المجتمع وللادارة قدرتها على تغيير أوضاعه وتحريك مساراته فى اتجاهات معينة .

● وأخيرا فان معيار التقييم الاساسى لمدى كفاءة الادارة هو مدى

نجاحها فى اشباع الاحتياجات الاجتماعية وقدرتها على حل مشكلات المجتمع وتطويره .

والادارة العصرية هى التى تلتزم بالمنهج العلمى وتستخدم نتائج العلم ومن ثم فان ما يفرق الادارة العلمية عن الادارة التقليدية التى يطلق عليها « الادارة بالتجربة والخطأ » هو أن الأولى تعتمد بالدرجة الأولى على منطق التفكير العلمى المنظم الذى يقوم على تحليل الظواهر واكتشاف المتغيرات المؤثرة فيها ثم التنبؤ بالأوضاع المستقبلة لهذه الظواهر ، ومن ثم الاعداد للسيطرة عليها والتحكم فيها . أى أن منطق الادارة العلمية يرتكز على محاور ثلاثة :

- التحليل العلمى يهدف الى فهم الظواهر والأحداث وتفسيرها .
- السيطرة والتحكم فى مسار الظواهر والاحداث واخضاعها للاتجاهات المحققة لاهداف الادارة .
- التنبؤ العلمى بالسلوك المستقبلى لهذه الظواهر واحتمالاتها .

وفى كل ما سبق ، فان الادارة العلمية تتبنى وسائل وادوات تساعدها على « القياس » الدقيق ، فهى لا تعتمد على التقديرات الجزافية أو الانطباعات الشخصية بل ان قرارات الادارة تستند دائما الى مقاييس كمية (رقمية) يمكن مقارنتها وتتبع التغيرات فيها من فترة زمنية لأخرى .

وعلى العكس من ذلك ، فان الادارة التقليدية تسير على منطق التجربة والخطأ بمعنى اتخاذ قرارات لا تعلم مسبقا نتائجها المحتملة وهى تصيب نجاحا لظروف مواتية ، ولكنها بالقطع لا تمثل الأسلوب الأفضل فى ادارة الموارد القومية ، بل هى مظهر للتبديد والاسراف الذى لا تحتمله الشعوب النامية حيث أن تكلفة الخطأ بالنسبة لها تكون عادة باهظة لذلك فان هذا النمط الادارى المتخلف يجافى الانماء ويعوقه .

واذا أردنا مقارنة سريعة بين كلا النوعين من التفكير الادارى نستطيع وصف كل منهما كالآتى :

الادارة العلمية :

١ — ادارة حركية تؤمن بالتغيير وتسعى الى التجديد والابتكار

٢ — ادارة هجومية تتوقع المشكلات وتسعى لملاقاتها قبل حدوثها .

٣ — ادارة تستهدف الامثل وتحاول الوصول الى الحد الأقصى من الانجاز .

٤ — ادارة تعتمد على منطق الحساب والقياس

٥ — ادارة تستند الى جماع الخبرة والعلم الادارى وتستعين بالمستشارين الاداريين فى مختلف المجالات ، فهى ادارة منفتحة على العلم .

الادارة التقليدية :

١ — ادارة جامدة ساكنة تخاف التغيير وقد تقاومه وتعرقل مسيرته حفاظا على الاوضاع القائمة .

٢ — ادارة دفاعية تنتظر حدوث المشكلات ثم تحاول البحث عن حلول لها بقدر المستطاع وقد لاتصل الى الحل السليم حيث تعمل عادة تحت ضغط الازمة .

٣ — ادارة ترضى بما هو كائن ، فهى عادة تفضل الاختيار السهل وان لم يكن عائده هو الأحسن .

٤ — ادارة تعتمد على التقدير الشخصى والحكم الذاتى على الامور .

٥ — ادارة مغلقة على نفسها تنفر من العلم وتنأى عن الاستعانة به ، بل قد تقاوم أصحاب العلم وتسفه آراءهم .

ثانيا : الخصائص المميزة للادارة العصرية :

تتميز الادارة العصرية — كأداة لتحريك الموارد وتوجيه الأنشطة الانسانية فى اتجاه أهداف محددة — بعدد من السمات التى ترتفع بمستوى الممارسة الادارية لتصل الى مصاف الممارسات العلمية فى مجالات المعرفة المتطورة . ونوجز فيما يلى اهم تلك السمات بهدف استخلاص انعكاساتها بالنسبة للادارة المصرية ومقومات تطويرها :

– ان الادارة العصرية نشاط عقلى بالدرجة الأولى، فالمحور الأساسى فى العملية الادارية هو التفكير العقلانى الرشيد الذى يستهدف تحليل الظواهر والمواقف المختلفة والتعرف علىالعوامل والمتغيرات المؤثرة فيها واستكشاف علاقات السبب والنتيجة بينها . ومن خلال التفهم العلمى لحركيـه الظواهر يتمكن التفكير الادارى السليم من التوقع العلمى والتنبؤ الاحصائى بالأوضاع المستقبلة لتلك الظواهر ، ومن ثم رسم الطرق واتخاذ القرارات الموضوعية الهادفة الى السيطرة على السلوك المستقبل للظواهر واخضاعه للمسارات التى تتفق واهداف الادارة .

ومن ذلك يتضح لنا أن الادارة العصرية تتسم بالموضوعية والتفكير العقلى الرشيد الذى يتخلص الى درجة عالية من آثار الانفعالية والتحيزات الشخصية .

والادارة العصرية اذن نشاط يعتمد على التحليل الموضوعى والتفكير المنطقى الذى يقيم العلاقات السببية بين العوامل ويعتمد عليها فى اختيار أنواع القرارات المحققة لظروف موضوعية محددة تتحقق معها اهداف بعينها .

والخيط المشترك فى التفكير الادارى العلمى الرشيد هو توفير المعلومات وتبادلها بين أجزاء التنظيم الادارى وتنمية القدرة على استخدامها كمعايير أساسية فى اتخاذ القرارات .

– ان الادارة العصرية ظاهرة حضارية فى ذاتها تعكس خصائص البيئة وتتأثر بالعوامل المناخية المحيطة بها من ناحية ، كما أن لها القدرة على التأثير فيها وتغييرها بما يتوافق معالأهداف المرغوبة . فالادارة اذن عبارة عن نظام فرعى Sub-System يعمل فى اطار النظام الحضارى الأكبر لمجتمع معين بمكوناته الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والدينية . وبالتالى فان الأفكار والمفاهيم الأساسية للادارة العصرية يجب أن تتكيف وتتواءم مع الظروف والخصائص الحضارية لمجتمع بذاته ، ومن ثم يجب أن تنبع فلسفة ونظرية للادارة فى كل مجتمع تتوافق مع طبائع أفراده وتقاليدهم كما تتناسب مع نظمه الاجتماعية والسياسية والثقافية .

- الادارة العلمية العصرية فى محتواها الأصيل هى ادارة التغيير وتوجيه التحول الاجتماعى والحضارى عموما بحيث ينتقل فى مراحل مخططة تحقق كل منها مستويات محددة من التقدم الحضارى والنمو الاقتصادى . فالادارة العصرية اذن هى اداة احداث التغيير المخطط الذى يستهدف تطوير أوضاع المجتمع (أو المنظمة) وفقا لأسس ومعايير متفق عليها وخلال مراحل مدروسة وصولا الى مستويات معيشية يتطلع اليها افراد وفئات المجتمع .

وبهذا المنطق . فان الادارة العصرية هى التى تقود حركة التجديد والابتكار ، وهى التى توجه مسار البحث العلمى وتحدد له أهدافه ، ومنطلقاته الأساسية . وبهذا المنطق ايضا ، فالادارة العصرية هى وسيلة الافادة من التقدم التكنولوجى وتحقيق التفوق الانتاجى من خلال أنواع التنظيمات والاستراتيجيات الادارية المتطورة القادرة على استيعاب منجزات العلم الحديث ووضعها موضع التطبيق الاقتصادى الفعال .

- كذلك فالادارة العصرية تحقق فعالية غير عادية فى استخدام الموارد المتاحة وتتمكن من خلال التجميع العلمى لها أن تصل الى انجازات تزيد قيمتها الحقيقية عن القيمة الفعلية لتلك الموارد المستخدمة لتحقيقها .

ان القضية الأساسية التى تثيرها أفكار ومفاهيم الادارة العصرية هى قدرتها على تحدى المواقف غير المواتية والوصول بفعالية الى الاهداف المحددة لها . فقد وضح فى الفكر الادارى الحديث ، ان الادارة تتعامل فى ظل مجموعة من المتغيرات دائبة الحركة — وانه على قدر تفاعل هذه المتغيرات فيما بينها من ناحية ، وعلى مدى قدرة الادارة على السيطرة والتحكم فى مسار هذا التفاعل من ناحية اخرى ، تكون قيمة الانجازات التى يمكن للادارة تحقيقها .

وبصفة أساسية ، فان الادارة تتعامل مع بعض المتغيرات التى تقع فى دائرة نفوذها ومن ثم تمتلك القدرة على توجيه مسارها وضبط حركتها واختيار مجالات استخدامها ، كما أنها تواجه مجموعة من المتغيرات التى تقع خارج سيطرتها وتمثل القيود والمحددات والضغوط التى يجب أن تتعامل معها استراتيجية الادارة لتحقيق أى من النتائج الآتية :

(أ) الغاء آثارها السالبة على العمل الادارى . ومن ثم تطويعها لخدمة أهداف الادارة .

(ب) تحييد آثارها وجعلها فى موقف لا يؤثر سلبا أو ايجابا على حركة العمل الادارى .

من ذلك نخلص الى الحقيقة العلمية للادارة العصرية وقدراتها المتميزة على مواجهة المشكلات وايجاد أفضل الحلول لها .

ثالثا : الدور المتميز للادارة العصرية فى الانماء الشامل :

تتبلور مشكلات التخلف التى تعانى منها عديد من دول العالم فى انخفاض مستويات الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية وسيادة أنماط من السلوك الاقتصادى والاجتماعى غير محابية للتقدم والتطور . وتصاحب حالات التخلف الاجتماعى والاقتصادى درجات متباينة من العجز عن اكتشاف الموارد القومية واستخدامها بطرق فعالة ، كما تتصف الأنشطة الاقتصادية الانتاجية بالاسراف فى استخدام الطاقات المتاحة وبالتالى قصور الناتج النهائى وتخلف قيمته عما كان يمكن تحقيقه حال تطبيق مبادىء الادارة العلمية الحديثة فى توجيه استثمار تلك الطاقات .

ولقد توزعت جهود الانماء فى معظم الدول العربية ومنها مصر وتنازعتها مفاهيم وفلسفات متباينة كانت عاملا هاما فى تعويق مسيرة النمو وتخلف معدلاته مع ارتفاع تكلفة ما تحقق فعلا من انجازات .

ومن الفلسفات التى كانت موضع اهتمام كثير من العاملين فى حقل الانماء تلك التى كانت تصر على أن حركة الانماء تتوقف بالدرجة الأولى على درجة توفير الاستثمارات ومدى التكوين الرأسمالى المتاح للمجتمع ومن ثم تركزت خطط الانماء وجهوده فى محاولات لاستقطاب رؤوس الأموال .

وتنمية مصادر المجتمع من الاستثمارات سواء بالالتجاء الى مصادر التمويل الوطنية او الأجنبية . وبالرغم من أهمية عنصر التكوين الرأسمالى فى دفع حركة الانماء . الا أن تجارب عديد من الدول التى مارست تجربة النمو أوضحت أن مجرد توفر رؤوس الأموال ليس هو العامل الحاسم فى تحقيق الأهداف الانسانية ، بل ان الاستخدام الصحيح والاستثمار العلمى لتلك المصادر الرأسمالية هو فى الأساس العامل الحيوى فى تقرير مصير جهود الانماء القومى .

وبتوالى تجارب الدول فى مجالات الانماء بدات الحقيقة الرئيسية فى الوضوح وهى أن العامل الحاسم المحدد لفعالية جهود الانماء وانجازاتها هو التنظيم الادارى القائم على تخطيط وادارة الموارد القومية والفلسفة الادارية التى يتم على أساسها اتخاذ قرارات الانماء الأساسية . ان الادارة هى الأداة التى يتم من خلالها حصر وتنمية الموارد القومية ، وتحديد أنسب مجالات الاستثمار بالنسبة لها ، وتوجيه عناصر الانتاج المادية والبشرية نحو أفضل مجالات الانتاج واكثرها فعالية ومن ثم فقد تركز الاهتمام فى الوقت الحالى بمحاولات التطوير الادارى باعتبارها ركيزة أساسية لجهود الانماء بناء على الاقتناع العلمى بأن الادارة هى العنصر الحركى الموجه لعناصر الانتاج والمحدد الحقيقى لفعالية عمليات الانماء .

وينبع الدور المتميز للادارة فى عمليات الانماء الشامل من قدرتها على مسايرة التغيير والتطور فى ظروف الانتاج وفى البيئة المحيطة من ناحية ، وقدرتها على الابتكار والتجديد وقيادة حركة التغيير الهادف من ناحية أخرى . فالادارة قادرة على التنبؤ باحتمالات المستقبل وبالتالى لديها الأدوات الصالحة للاعداد لتلك الاحتمالات ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بالتعامل مع تلك الأوضاع المستقبلة .

ومن هنا فان قناعة خبراء الانماء المعاصرين قد استقرت الآن على أن مجرد توافر عناصر الانتاج الأساسية ليس كافيا لتحقيق الانماء المستهدف ، بل الأهم أن توجد القدرة على تحريك هذه العناصر وتوجيه استخدامها واستخلاص أقصى عائد منها وذلك استنادا الى أساليب الادارة العلمية .

٢/ الملامح الأساسية للادارة الجديدة :

ان تحقيق التنمية الشاملة يعتمد فى الأساس على توفر ادارة جديدة فى مفاهيمها واساليبها ، متحررة من عيوب وثغرات الادارة المصرية التقليدية . ان الدور الذى ينتظر هذه الادارة الجديدة فى صنع المستقبل المصرى يفوق بكل المقاييس أهمية ما يمكن أسناده الى عناصر الانتاج التقليدية من أدوار . ويهمنا فى هذا الفصل أن نحدد الملامح الأساسية لهذه الادارة الجديدة وبيان ما يميزها عن الادارة المصرية التقليدية سواء تلك العاملة فى الحقل الحكومى أو القطاع العام .

١/٢ ادارة بالأهداف :

ان السمة الأساسية للادارة الجديدة هي ارتباطها بأهداف محددة ينبغى الوصول اليها ، وبذلك فان الانجاز وتحقيق النتائج الملموسة القابلة للقياس هما المبرر الحقيقى لوجود الادارة واستمرارها . ويسرى منطق العمل فى ضوء أهداف محددة على كل ابعاد ومستويات الادارة ، حيث يشير هذا المنطق الى الخلق والابتكار والتوصل الى اضافات حقيقية مادية او معنوية باستثمار الموارد المتاحة .

وبهذا المعنى ، فان كثيرا من اشكال العمل التى تنتسب ظاهريا الى الادارة لا تعتبر ضمن اطار الادارة الجديدة الا اذا تطورت بحيث يمكن أن تتحقق عنها اهداف واضحة لها قيمة اقتصادية أو اجتماعية . وعلى سبيل المثال فان اعمال العلاقات العامة والمحاسبة التقليدية وحفظ البيانات وأعمال شئون العاملين ، وغيرها من الأنشطة الروتينية التى تدور فى فلك مرسوم لا يتجدد والتى يتركز تأثيرها فى تسجيل الواقع او المحافظة على حالة الاستقرار فى الأوضاع التنظيمية أو التنفيذ الآلى لبعض اللوائح أو القوانين ، لا تعتبر أعمالا ادارية بالمعنى الذى تقصده الادارة الجديدة حيث لا يسهم اى منها فى تحقيق اضافات ذات قيمة مستقلة وقابلة للتحديد . وعلى العكس من ذلك فان العلاقات العامة اذا استطاعت أن تكسب الرأى العام أو تؤثر فى سلوك الجماهير المتصلة بالمشروع ، فان هذا يعتبر تحقيقا لهدف له مردود اقتصادى يمكن حسابه ومن ثم تتوفر لها مقومات العمل الادارى الجديد . كذلك فان عمليات حفظ البيانات حين تتطور لتصبح ادارة لنظم المعلومات تسهم فى تحليل الوقائع واستنتاج الدلالات واعداد التنبؤات بما يمكن حدوثه فى المستقبل ، تتوفر لها صفات الادارة الجديدة . وأخيرا ، فأن المحاسبة التقليدية حين تطرح جانبا عمليات تسجيل المعاملات المالية التاريخية وتنطلق الى تحديد التكلفة الحقيقية للقرار الادارى وتوضح البدائل المختلفة وتسهم فى تقييم النفقة والعائد لكل قرار ادارى ، انما تنتمى الى الادارة الجديدة .

٢/٢ ادارة بالانسان وللانسان :

ان الادارة الجديدة هى فى الأساس ادارة انسانية . ونقصد بذلك ان ما تهدف اليه الادارة من نتائج يتوجه بالدرجة الأولى لتحقيق اشباع حاجات ورغبات الانسان ، وتوفير مزيد من الرخاء والرفاهية للمجتمع الانسانى . وبهذا المعنى فان الأنشطة الادارية انما تتم من اجل التغلب على مشكلات تعترض المسيرة الانسانية فى مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية . ومن اجل هذه الغايات الانسانية ، فان الادارة الجديدة تسير وفقا لمعايير وقواعد احكام انسانية بالدرجة الأولى ، كما أنها تستخدم أساليب وطرقا فى الأداء تعتمد اساسا على الطاقات الانسانية المبدعة .

من هذا المنطلق فان الادارة الجديدة تضع اعداد الأفراد وتدريبهم ورفع كفاءة العنصر البشرى فى الانتاج فى المقام الأول من اهتمامها . كما تهتم الادارة الجديدة بوضع النظم والسياسات المتطورة الكفيلة بحسن استخدام الأفراد وتوفير المناخ الملائم لكى يتعاظم عطاؤهم وانتاجهم . من جانب آخر ، فان الادارة الجديدة تبذل الجهد دائما من أجل فهم السلوك الانسانى لجماعات العاملين والمتعاملين معها حتى تأتى قراراتها فى شأنهم متوافقة مع طبيعة السلوك الانسانى .

٣/٢ ادارة علمية :

ان قدرة الادارة الجديدة على تحقيق الأهداف تتوقف على التزامها بأساليب العلم واصوله . لكى تصل الادارة الجديدة الى انجازات لها قيمة ، لابد وأن تمارس تحليلا علميا للمواقف والأوضاع السائدة يستهدف الكشف عن المتغيرات والعلاقات بينها حتى يمكن رسم السياسات والخطط للتعامل معها .

ويتبلور الجانب العلمى فى الادارة الجديدة فيما يلى :

٢/٣/١ تمثل المعلومات عنصرا اساسيا فى العمل الادارى،

وبالتالى تركز الادارة الجديدة على تجميع المعلومات وتصنيفها واستخراج الدلالات والمؤشرات التى تلقى الضوء على الاوضاع السائدة وتسهم فى توضيح ما حدث وما يجرى ، كما تساعد فى التنبؤ بما يمكن ان يحدث فى المستقبل . وبقدر سلامة المعلومات ودقتها ، بقدر ما تكون قرارات الادارة سليمة وقابلة للتنفيذ .

٢/٣/٢ تمارس الادارة الجديدة عملية الاختيار بين البدائل (اى اتخاذ القرارات) فى ضوء قواعد موضوعية. اى ان القرار لا يتخذ على اسس عاطفية او انفعالية ، او يتم التصرف الادارى على اساس التجربة والخطأ . ان الادارة الجديدة تعتمد على اساليب وقواعد علمية وموضوعية لاتخاذ القرارات فيما يعرض لها من مشكلات وذلك خلافا للادارة التقليدية . فعند اتخاذ قرار استثمارى مثلا تعتمد الادارة الجديدة على اساليب التحليل المالى وتحليل نقطة التعادل ، وعند اتخاذ قرار بانشاء مشروع أو الاقدام على نشاط جديد ، تعتمد الادارة الجديدة على قواعد للمقارنة بين النفقة والعائد . وبشكل عام ، فان الادارة الجديدة تستخدم اساليب موضوعية للمفاضلة بين البدائل واختيار افضلها الذى يحقق أعلى درجة من الكفاءة والانتاجية المستهدفة .

٣/٣/٢ تطبق الادارة الجديدة الطريقة العلمية فى التفكير التى تعتمد على التحديد الموضوعى الدقيق للظواهر أو المشكلات ، ثم تنطلق بحثا عن الأسباب المحتملة لها ووضع الفروض لتفسيرها ، ثم تلجأ الى اختبار صحتها بأساليب التجريب المختلفة وصولا الى تكوين استنتاجات علمية تستند اليها فى اتخاذ القرارات ورسم البرامج والخطط لمعالجة المشكلات .

٢/٤ ادارة تستهدف التغيير :

ان احـــداث التغيير هـــو الهدف الأساسى للادارة الجديدة ، حيث يتجه جهدها فى المقام الاول نحـو تغيير انماط وأساليب العمل الادارى ، وتطوير الاوضاع الانتاجية والتنظيمية ، وصـولا نحـو مستويات أعلى من الكفاءة والفعالية .

ويتركز الخلاف الجوهرى بين الادارة الجديدة والادارة التقليدية فى شأن التغيير فى ان الادارة الجديدة تتعامل مع التغيير باعتباره شيئا طبيعيا لا بد من حدوثه وبذلك فانها بدلا من انتظاره ومحاولة التكيف معه انما تلجأ الى تخطيطه والاعداد له بحيث يأتى فى الوقت المناسب لها ولخـدمة الأهداف التى تسعى الى تحقيقها . وعلى العكس من ذلك نجد الادارة التقليدية تتغافل عن التغيير وتتجاهل العوامل المؤدية اليه وتعمد الى مقاومته وتأجيله بقدر المســتطاع . فهى ترى التغيير وكأنه استثناء تحاول تفاديه وتجنب آثاره، واذا وقع التغيير فجأة فانها لا تملك سوى محاولة الالتفاف حوله أو الخضـــوع له حتى ولو أدى ذلك الى التضحية بالأهداف .

والادارة الجديدة لا تطلب التغيير لمجرد التغيير ، وانما باعتباره وسيلة للوصول الى مستويات أحسن وأعـلى من الكفاءة والانتاجية .

وفى هذا الصدد فان للتغيير مجالات متعددة أهمها ما يلى:

٢/٤/١ تغيير الأعمال او الانشطة التى تمارســها الادارة وذلك باستحداث أعمال جديدة ، أو ترك أعمـال قائمة أو تغيير فى أسلوب اداء الأعمال الجارية .

٢/٤/٢ تغيير الافراد القائمين بالعمل ، ويتمثل هـــذا النوع من التغيير فى ناحيتين :

- التغيير المادى للافراد بالاستغناء عن بعضـــهم واحلال غيرهم محلهم .

● التغيير النوعي للافراد وذلك برفع مهـــاراتهم وتنمية قدراتهم او تعديل انمــاط سلوكهم من خـــلال نظم التدريب والتنمية وبتطبيق قواعد المكافآت والجزاءات التنظيمية .

٢/٤/٣ تغيير الامكانات المتاحة للادارة ، وذلك بالاستزادة من الموارد والطاقات القائمة او الحصول على نوعيات جديدة من الموارد تحل محل المستخدم حاليا ولكن تفوقها في المقدرة .

ويمكن تصور احد ابعــاد عملية التغيير في الامكانات بمحاولة اعادة توجيه الطاقات المتــاحة نحو استخدامات أفضل وأكثر عائدا . أو ترشيد استخدامها في نفس مجالات العمل .

٢/٤/٤ تغيير السياسات الحاكمة للعمل واتخاذ القرارات، وذلك بتقبل أو ابتكار قواعد أكثر مركزية او اقــل تركيزا للسلطة في الادارة العليا مثــلا . وحيث تشمل السياسات كل ابعاد ومجالات العمـــل التنظيمي ، فان التغيير قد يقتصر على بعض هذه السياسات أو قد يشــملها جميعا بمــا يحدث تطورا جذريا في المفاهيم والأسس التي يقـــوم عليها العمل التنظيمي .

٢/٤/٥ ولعل من اكثر مجالات التغيير الاداري شـــيوعا واقربها الى قبول الادارة هو التغيير في النظم او الاجراءات. ففي أغلب الأحيان تتركز الشـــكوى من عدم فعالية التنظيم في نوعية الاجراءات وتطوير النظم مستهدفة تخفيض الوقت والجهد ، وتوفـير الامكانات والموارد المستخدمة في اداء الواجبـــات والأعمال التنظيمية المختلفة ، وصولا الى مســـتوى أعلى من الكفـــاءة ، ومن ثم رضـــاء المتعاملين مع التنظيم .

٢/٤/٦ وثمة مجال اخير للتغيير الاداري ينصب على هيكل التنظيم. وتتركز عملية التغيير هذا على اعادةتوزيع

الاختصاصات وتجميع الوظائف ، واعادة تصميم خطوط الاتصالات وقنوات تدفق السلطة والمسئولية . وعادة ما تشتمل عملية اعادة تصميم الهيكل التنظيمى على استحداث وحدات تنظيمية واستبعاد اخرى ، وما يترتب على ذلك من تعديلات فى عناصر التنظيم الأخرى من افراد وسياسات وامكانات ونظم واجراءات .

ولابد لنا من التأكيد بأن مجالات التغيير الادارى السابقة تحقق احد هدفين ، وهما التغلب على مشكلات ذاتية للتنظيم وزيادة قدرته على التعامل مع البيئة المحيطة ، أو توفير قدرة تنظيمية غير عادية تستطيع فرض التغيير (او التبشير به) على المجتمع المحيط .

وفى جميع الحالات السابقة فان الادارة الجديدة تتجه الى ما نطلق عليه « التغيير المخطط » ونقصد به الاجراء الادارى الهادف الى احداث تعديل معين ومحسوب فى التنظيم أو احد عناصره وفقا لخطة زمنية وعلى اساس تفكير وتقدير لتكلفة التغيير ومتطلباته من ناحية والفوائد المترتبة عليه من ناحية أخرى .

٢/٥ ادارة بالاستراتيجية :

ان الادارة الجديدة اذ تسعى الى تحقيق أهداف معينة تجد نفسها فى اطار ظروف مادية ومعنوية محددة تتركب من متغيرات عديدة تتفاعل جميعا فى تباديل وتوافيق متفاوتة من أجل تيسير أو تعويق وصولها الى اهدافها .

وتمثل تلك المتغيرات كل صفات وخصائص ومكونات الموقف الذى تتحرك الادارة خلاله لتحقيق أهدافها المحددة . ويمكن تصنيف هذه المتغيرات الى نوعين رئيسيين :

- المتغيرات التى تخضع لسيطرة الادارة أو التى يمكن لها

التأثير عليهـــا بدرجة او اخرى ، ومن ثم يمكنها التحكم فى سلوكها وحركة تطورها .

- المتغيرات التى تخرج عن نطاق السيطرة الادارية ، وبالتالى لا يكون للادارة مجال للتأثير عليها أو توجيه سلوكها .

ومن نوع المتغيرات الاولى يمكن ذكر الأفراد أو القـــوى العاملة ، المعلومات والأساليب الفنية والانتاجية المختلفة والأموال والمعدات وغـــيرها من الامكانيات المادية والمعنوية ومثل هـــذه المتغيرات تمثل موارد تستطيع الادارة الاستعانة بهـــا فى تحقيق اهدافها .

اما المتغيرات من النوع الثانى فتشمل الاوضـــاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية واوضاع العـــلاقات الدولية وخصائص المناخ الطبيعى ومظاهر الطبيعة المختلفة . وتمثل هذه الفئة من المتغيرات قيـــودا على حركة الادارة تتفاوت فى درجة شدتها وخطورتها . وتلعب هـــذه المتغيرات بنوعيها دورا هاما فى تحديد كفاءة الادارة ومدى تحقيقها لأهدافها . ونلاحظ فى هذا الصـــدد أن ما يضاعف من اهمية وخطورة الآثار الناشئة عن تلك المتغيرات هو الحركة المستمرة التى تتصف بها ، ومن ثم التطور المستمر فى اوضاعها وخصائصها وعلاقاتها التفاعلية .

وحين تواجه الادارة الجديدة تلك المتغيرات فانها لا تقف ساكنة وانما تتجلى خاصيتها الحركية ، وبالتالى تعمل على دراسة الموقف بهدف التعرف على ما يلى :

- أنواع المتغيرات العاملة فى الموقف وطبيعة العلاقات السائدة بينهـــا .

- تحليل المتغيرات للتمييز بين ما يمكن لها الســـيطرة عليه واستخدامه فى تحقيق اهدافها ، وبين ما يخرج عن نطاق سيطرتها أو قدرتها فى التأثير .

- ابتكار الســـبل والطرق المناسبة للافادة من الفرص التى تتيحها امكانات بعض المتغـــيرات (الموارد) والبحث عن أساليب التعامل مع القيـــود .

نخلص من ذلك الى ان قدرة الادارة على تحقيق اهدافهـا تتأثر بكلا النوعين من المتغيرات . وبالتالى كلما كانت نسـبة الموارد الى القيـود أعلى ، كان احتمال نجـاح الادارة أكبر . وبالعكس ، كلما كانت نسبة القيود أعلى كان احتمال الفشـل الادارى أوضح وأعلى .

وبشكل عام فان الادارة الجديدة تعمل على بناء استراتيجية تستهدف فى الأساس تحديد سـبل استخدام المتغيرات التى تسيطر عليها (الموارد) من أجل تحقيق الانجازات المحققة فى ظل القيود الموجودة فى الموقف .

ان الاستراتيجية هى عملية تصميم الوسائل البديلة التى يمكن من خلالها تحقيق أهداف الادارة باستخدام الموارد المتاحة لها وفى اطار الظروف المناخية المحيطة .

وتهدف الادارة من وراء بناء استراتيجية محددة الى احد نتائج ثلاثة :

- زيادة سيطرة الادارة على الموارد المتاحة لها وتعظيم العائد من استخدامها وذلك فى حدود القيود المفروضة عليها .
- تخفيض أثر القيود المناخية على حركة الادارة وتخفيض عنصر عدم التأكد أو المخاطرة الناشىء عن الحركة غير المسـيطر عليها فى تلك المتغيرات ، والعمل على تحويل اتجاه هـذه الحركة بما يخدم أهداف الادارة .
- تحييد المتغيرات خارج السـيطرة الادارية ووقف آثارها السالبة مؤقتـا .

وانطلاقا من هـذه الأهداف ، فان أنماط الاستراتيجيات المحتملة تختلف تبعا لنوعية الهدف المرغوب فى كل حالة والذى يعكس بدرجة كبيرة طبيعة المتغيرات التى تتعامل معها الادارة . ونحن نميز فى هذا المجـال بين انمـاط ثـلاثة للاستراتيجية الادارية :

٢/٥/١ الاستراتيجية الهجومية وتعتمد على أسلوب الهجـوم كوسيلة لتحريك المواقف وتوجيه مسار الأحداث فيهـا

لصالح الاهداف الادارية . ويتبـــلور المنطق الاساسى للاستراتيجية الهجومية فى تجميع الموارد المتاحة للادارة (وهى تمثل نقاط القوة بالنسبة لها) وتركيزها جميعا من اجل التعامل مع احـــد القيود أو بعضـــها (وغالبا ما يتجه اختيار الادارة الى اضعف القيود ومن ثم أسرعها فى الاختفاء تحت ضغط الهجوم) .

٢/٥/٢ الاستراتيجية الدفاعية وتحاول حماية الادارة والمحافظة على ما لديهـــا من موارد وطاقات فى مواجهة ضغط القيود المناخية . فالاستراتيجية الدفاعية تعمـــل على الالتفاف حول ما تعانيه الادارة من نقاط ضـــعف فى مواجهة مصادر الضغط الخارجى (وهى نقاط القـــوة لدى مصادر الضغط تلك) .

٣/٥/٢ استراتيجية الدفاع والهجـــوم (أو الكر والفر) وهى استراتيجية تتصف بالحركية والمرونة وتجميع خصائص النوعين السابقين . وتستهدف هـذه الاستراتيجية فى الأساس اشغال الموقف وتحويل انتباه القوى المضـــادة للادارة بطريقة تسمح لها باستجماع قواها وعلاج نقـاط ضعفها ثم توجيه ضربة سريعة مركزة ضد تلك القـــوى المضادة ثم تسارع لتتخذ موقف الـدفاع لفترة وهكذا تعاود الهجوم والدفاع .

ان البنـــاء الاستراتيجى يمثل احـــد الاركان الأساسية فى الادارة الجديدة وعـلى ذلك فكل ممارسة ادارية انما تعكس بصورة أو أخرى منطقا استراتيجيـــا محددا . وبقدر ما يكون الاطار الاستراتيجى للعمـــل الادارى واضحا وناتجا عن تفكير ودراسة وتحليل ، كلما كان تأثير الاستراتيجيات المستخدمة أوضح واحتمـالات نجاحها وفعالياتها أكبر . ومن ناحية أخرى ، نكتشف أن ما تقع فيه الادارة من اخطاء استراتيجية أو تكتيكية انما يعود فى الأساس الى قصـــور التفـكير الاستراتيجى والالتجاء الى استخدام استراتيجيات عفوية كصورة رد فعل تلقائى فى مواجهة الأحداث والمواقف المتغيرة .

من كل ما سبق نستطيع ان نحدد الادارة الجديدة فى مفهومها العلمى السليم ، تتصف بصفات هى بمثابة الحقائق فى تصورنا وهى :

- الشمول ، فالادارة شاملة بمعنى تغطيتها لكافة مرافق الحياة ، وبالنسبة للتنظيم الواحد ، فان الادارة العلمية تنطبق على كل أجزائه وتشمل كافة مراحل العمل به وليس جانبا منها فحسب .

- التكامل ، ان الادارة هى نظام متكامل يقوم على تحقيق أهداف محددة ويتولى كل جزء من التنظيم الادارى مهام محددة متخصصة ولكن جميع الأجزاء يجب أن تعمل فى تكامل وتناسق حتى تتحقق النتيجة المستهدفة .

- المستقبلية ، ان الادارة تعمل للمستقبل ، هى تنظر للماضى لتأخذ العبر والدروس واكنها تنظر للمستقبل لتحديد الأمانى والأهداف ، والتطلعات . وأعمال الادارة تتضح نتائجها دائما فى فترة مستقبلة لذلك فالتنبؤ بالمستقبل من واجبات الادارة الأساسية .

- الانفتاح ، فالادارة نظام منفتح على البيئة التى يعمل فيها ويؤثر فيها ويتأثر بها أى ان هناك رابطة عضوية بين الادارة كنظام اجتماعى وبين النظام الاجتماعى الأكبر وهو المجتمع ومكوناته المتداخلة والمتشابكة .

٣/ الاطار العام للادارة الجديدة :

لقد تباور مفهوم « الادارة الجديدة » فى عناصر أساسية نوجزها فيما يلى :

١/٣ أقامة بناء تنظيمى متكامل يعكس نشاطات الادارة ويهيىء لها المناخ الملائم لتحقيق أهدافها الانتاجية والاجتماعيه .

٢/٣ استحداث مجموعة من السياسات والاستراتيجيات التي ترشد عملية اتخاذ القرارات في مختلف المجالات ، وتوجه الأداء نحو الأهداف المحددة وفي اطار المعايير العلمية السليمة .

٣/٣ استحداث مجموعة من الوظائف الحيوية بالنسبة للتنظيم الادارى وفى مقدمتها :

١/٣/٣ وظيفة التخطيط الشامل لمختلف الأنشطة الانتاجية والادارية .

٢/٣/٣ وظيفة المتابعة العلمية لتقدم الاداء وتقييم الانجازات .

٣/٣/٣ وظيفة التطوير والتنمية للأفراد والنظم والأساليب .

٤/٣ استحداث مجموعة النظم والاجراءات الادارية والفنية الضرورية لضبط الأنشطة وتنسيقها وتنظيم الاداء بما يتوافق مع الأهداف والسياسات المقررة .

٥/٣ خلق وتدعيم قنوات الاتصال فيما بين أجزاء التنظيم الادارى وتأمين تدفق المعلومات بينها بدرجات متناسبة مع متطلبات الأداء التعاونى المتكامل .

٦/٣ تنمية قنوات الاتصال بين الادارة والمجتمع لتأمين قيامها بخدمات متناسبة واحتياجات المجتمع والعمل على تعميق العلاقات المتبادلة بينهما .

٧/٣ يمكن اجمال أهم مقومات التنظيم الادارى الفعال فيما يلى :

١/٧/٣ هيكل تنظيمى واضح يحدد التوزيع الأمثل للواجبات والمسئوليات ويرسم خطوط الاتصال المنطقية بين شاغلى الوظائف ومن التقسيمات المختلفة بالتنظيم الادارى .

٢/٧/٣ اختصاصات (أو مجالات نشاط) واضحة محددة لكل تقسيم تنظيمى يتم تحديدها على أساس مبدأ

التكامل بحيث يختص بالنشاط الواحد تقسيم تنظيمى واحد، ومن ثم يقل التداخل والازدواجية.

٣/٧/٣ سياسات (قواعد عامة) رئيسية معتمدة ومعلنة تحكم الأداء وترشد اتخاذ القرارات فى كل فرع من فروع النشاط ، وتحدد معايير المفاضلة عن اتخاذ القرار .

٤/٧/٣ نظم عمل (اجراءات) مدروسة ومخططة وفق منطق علمى وعملى تحدد خطوات اتمام كل عمل ، وتحدد المسئول عن كل خطوة ، وترسم الطريق لتتبع الأداء وضبط مساره فى اطار السياسات العامة المحددة لكل نشاط .

٥/٧/٣ خطط وبرامج مستقبلية تحدد الأنشطة والاستثمارات والموارد المختلفة المطلوبة للانتقال من مستويات الأداء الحاضرة الى المستويات المستهدفة كما تحدد اسس تخصيص الموارد بين الانشطة المختلفة .

٦/٧/٣ نظم واجراءات للمتابعة وتقييم الاداء ، تستند الى معايير موضوعية وطرق علمية لقياس الأداء والحكم على الانجازات .

٧/٧/٣ وظائف محددة الواجبات والمسئوليات ، يتم توصيفها وتحديد شروط شغلها على اسس موضوعية .

٨/٧/٣ امكانيات وموارد مادية مختلفة يتم تحديدها واستخدامها بحسب متطلبات الأنشطة وفقا لقواعد ونظم تضمن التشغيل الاقتصادى والصيانة المستمرة لها .

٩/٧/٣ تدفق منتظم ومستمر من المعلومات بين اجزاء التنظيم الادارى يحقق الارتباط والفهم المشترك ، ومن ثم يدعم العمل التعاونى للوصول الى الأهداف العامة .

٣/٧/١٠ فرص وقنوات للاتصال الرسمية وغير الرسمية تحقق مجالات لتبادل الفكر والاقتراحات وتدعيم الرؤية الواضحة للمشكلات وتبصر بالحلول المنطقية التى ترعى الأهداف العامة من جانب ، ولا تضر بفرص العمل الخلاق لأى وحدة تنظيمية من جانب آخر .

٣/٧/١١ امكانية للتعديل والتطوير والتجديد فى كل ما سبق بحيث يكون التنظيم الادارى مواكبا للتغيرات أو سابقا لها، فى جميع الأحوال قادرا على الحركة والتكيف .

٤/ السياسات فى التنظيم الادارى الحديث :

تمثل السياسات كما اسلفنا عنصرا رئيسيا فى التنظيم الادارى الفعال . والسياسة هى مجموعة القواعد التى تحكم مجالا معينا للنشاط وتحدد ما يجوز فيه وما لا يجوز ، كما تتضمن المعايير التى يستند اليها فى اتخاذ القرارات بشأن هذا النشاط، أن القيمة الحقيقية للسياسات الادارية لا تكمن فى نصوصها فقط بقدر ما تكمن فى التطبيق الواعى الموضوعى والترجمة الصادقة لتلك النصوص الى قرارات موضوعية تستهدف الاقتراب من الأهداف العامة المقررة . وفى مجال السياسات الادارية لنا بعض الملاحظات :

٤/١ ان السياسة هى قاعدة عامة مرشدة وليست حكما نهائيا لا يقبل الجدل ، وبالتالى فان السلطة التى أقرت تلك القواعد ، لها الحق فى مراجعتها وتعديلها .

٤/٢ ان من يطبقون السياسات ويلتزمون حدودها فى قراراتهم يكونون أقدر على تبين مشكلات التطبيق . ومن ثم تنبع أفكار واقتراحات لتعديلها أو تطويرها يجب أن تجد طريقها ـ خلال قنوات رسمية محددة ـ الى السلطة الادارية الأعلى .

٤/٣ ان من شرعت السياسات لتنظيم أمورهم لهم هم أيضا

الحق فى التعبير عن افكارهم واقتراحاتهم بشـأنها ــ من خلال قنوات الاتصـــال الرسمية السلمية ــ الى السلطة الادارية الاعلى .

٤/٤ يجب ، فى اطار ما سبق ، أن تنبع السياسات الادارية من طبيعة أهداف وتطلعات كل وحدة ادارية بذاتهـــا ، وأن تتوافق تلك السياسات مع طبـائع البشر وظروف المجتمع المحيطة بها . اى انه لا يجوز استيراد السياسات ــ مهما كانت ناجحة ــ من وحدة ادارية ونقلها الى وحدة اخرى .

٥/ اهم وظائف الادارة الجديدة :

١/٥ التخطيط الشامل :

ويقصد به وضع الخطط المحددة لمسارات الانشطة المختلفة خلال فترة زمنية مستقبلية بحيث تتحقق عنهـا اهداف محددة تسعى اليها الادارة . ويقضى منطق التخطيط الشـــامل الاحاطة بكافة العوامل والمتغيرات ذات التاثير على حركة الادارة واخضاعها لخطط وبرامج ضبط سلوكها بما يتوافق والأهداف المحددة .

ويضم التخطيط الشامل ما يلى :

- التخطيط الانتاجى .
- التخطيط المادى (مبانى ، معدات ، ...) .
- تخطيط القوى العاملة .
- التخطيط المالى .

ويتبلور المنطق الأساسى فى التخطيط كوظيفة اساسية فى الادارة الجديدة فيما يلى :

٢/٥ التخطيط عملية مستقبلية تستهدف تحقيق الانتقال المنظم من موقف معين فى الوقت الحاضر الى موقف آخر يفـوقه قيمة فى فترة زمنية لاحقة . وتبدو أهمية وصعوبة عملية التخطيط من تأمل ما يلى :

١/٢/٥ يتكون الموقف الحالى من عاصر وخصائص مادية ومعنوية لها قدرات معينة على العطاء والانجاز ،

بينمـــا يتميز الموقف المســـتهدف بمجموعة من العناصر والخصائص المادية والمعنوية ذات القدرات الأعلى على الانجاز . ومن ثم تتبلور احـــدى مشـــكلات التخطيط فى كيفية احداث التغيـــير وضبط حركته فى الحدود المستهدفة فقط دون أن يكون له آثار جانبية سالبة .

٥/٢/٢ تحيـط بالموقف الادارى الحـــالى مجموعة من الظروف الاقتصـــادية والســـياسية والاجتماعية والتكنولوجيـــة والطبيعية تختلف بالضرورة عن مجموعة الظـروف التى ســـوف تحيط بالموقف المستقبلى المستهدف ، ومن ثم تبدو صعوبة ثانية فى عملية التخطيط هى امكانيـــة التنبؤ بالظروف المحيطة المتوقعة فى المستقبل واتخـــاذ الاجراءات المناســـبة للتعـــامل مع تلك الظروف الجـديدة وتوظيفها لتحقيق الأهداف المحددة .

٥/٢/٣ تتفاعل فى أى موقف مجموعة العناصر والخصائص الذاتية الكامنة فيه من جانب ومجموعة الظروف الخارجية المحيطة من جانب آخر ، وبالتالى تصبح واحـدة من مشـــكلات التخطيط الأساسية هى احـداث أكبر درجـة من التوافق بين المجموعتين المتفاعلتين سواء بالعمل على تغيير العناصر الذاتية وتكييفها مع الظروف الخارجية أو تطويع المنـــاخ المحيط ليتناسب مع الخصائص الذاتية للموقف .

٥/٢/٤ حيث يلعب السلوك الانسانى دورا هاما فى جميع المواقف الادارية ، وحيث يتسم هـــذا السلوك بدرجات مختلفة من التغير وعدم الاستقرار ، فان قدرا كبيرا من عدم التأكد يســـيطر على المواقف الادارية الحالية والمتوقعة ، وبذلك يصبح قيـــاس الاحتمالات وأخـــذها فى الاعتبـــار من المهـــام التخطيطية الرئيسية .

٣/٥ وفى ضوء الحقائق السابقة يمكن بلورة المشكلة التخطيطية فى الآتى :

١/٣/٥ ان الادارة مطالبة بتحقيق اهداف محددة تمثل مواقف مستقبلية اعلى قيمة ومردودا من المواقف الحالية التى ينطلق منها العمل التخطيطى .

٢/٣/٥ ان الموارد المتاحة للادارة (او التى يمكن توفيرها) فى أن لحظة زمنية معينة هى موارد محدودة بطبيعتها . وبذلك تصبح مشكلة التخطيط هى فى الأساس كيفية توزيع الموارد المحدودة بين الاستخدامات البديلة لتحقيق اقصى عائد او مردود ممكن .

٣/٣/٥ ان قدرة الادارة على استخدام الموارد المتاحة وتنمية موارد بديلة ليست قدرة مطلقة ، بل هى مقيدة بكثير من القيود التكنولوجية والتنظيمية والانسانية والسياسية والحضارية .

٤/٣/٥ ان جوهر عملية التخطيط يكمن فى استقراء الأوضاع المستقبلية ورسم الخطط الموصلة الى الربط بين الوسائل والغايات . وحيث لا تتوفر كل المعلومات اللازمة فى اغلب الأحيان ، يصبح التقدير هو البديل الممكن .

وبالتالى لابد وأن يتصف التخطيط بالاستمرارية والمرونة لامكان ملاحقة ما يستجد من معلومات وتغييرات واستيعابها وتعديل الخطط وفقا لها .

٤/٥ ان التخطيط اذن هو « تحديد الأهداف التى تسعى الادارة اليها ، ورسم الطرق الكفيلة بتوفير فرص الاستخدام المثل للموارد المتاحة مع الأخذ فى الاعتبار القيود والضغوط النابعة من طبيعة الموقف الادارى ذاته ومن المناخ العام المحيط .

وتتمثل عملية التخطيط فى العمليات الفرعية الآتية :

٥/٤/١ تحديد الأهداف تحديدا كميا دقيقا .

٥/٤/٢ اعداد تقديرات (تنبؤات) بالمستقبل على ضوء استقراء الخبرة الماضية وتحليل الظروف والعناصر المتفاعلة فى الموقف وقت اعداد التقرير .

٥/٤/٣ تحديد الاعمال (الأنشطة) الضرورية لسد الفجوة بين التقديرات المستقبلية (الأهداف) وبين الموقف الحالى .

٥/٤/٤ تحديد الامكانيات المطلوبة لتنفيذ الأنشطة المحددة والقيود الواجب اخذها فى الاعتبار .

٥/٤/٥ تخصيص الموارد المتاحة بين الأنشطة المختلفة واختيار توقيت بدء وانتهاء كل نشاط وتعيين التداخلات بين الأنشطة .

٥/٤/٦ تحديد امكانية ومجال التبادل بين الموارد والأنشطة لمواجهة الاحتمالات المتغيرة فى ظروف التنفيذ .

٥/٥ المتابعة والتقييم :

ان المتابعة هى ذلك العمل الادارى المتميز الهادف الى التأكد من سلامة وفعالية تنفيذ الخطط الموضوعة وصولا الى الأهداف المقررة . ومن ثم فان أهداف المتابعة يمكن تركيزها فيما يلى :

٥/٥/١ ملاحقة تنفيذ الأنشطة المختلفة لحصر التنفيذ الفعلى ورصد ما تحقق فعلا فى كل نشاط .

٥/٥/٢ مقارنة الانجازات على مستوى الأنشطة مع الأهداف أو المعايير المحددة من قبل .

٥/٥/٣ الكشف عن انحرافات الأداء (وكذلك كشف الاتجاه نحو الانحراف) والبحث فى أسبابها وآثارها بالنسبة لاحتمالات تنفيذ باقى الأنشطة وتحقيق أهداف الخطة .

٥/٥/٤ اقتراح التعديلات اللازمة على الخطة (أو على

أساليب تنفيذ الأنشـطة) لازالة آثار الانحرافات ومنع تكرارها .

٥/٥/٥ وجود هدف او معيار للأداء بالنسبة لكل نشـاط من الأنشطة الواردة بالخطة .

٦/٥/٥ وجود نظام لملاحظة الأداء الفعلى وتسجيل بيانات عن تقدم الأنشطة المختلفة .

٧/٥/٥ امكانية التعديل فى مسارات الانشطة وفى معدلات توزيع الموارد فيما بينها بما يعيد للعمل فى اجماله التوازن المستهدف .

٦/٥ التطوير والتنمية المستمرة :

ان الادارة الجـديدة اذ تنظر الى الوحـدة الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا يتعامل مع البيئة المحيطة ، تدرك أثر المتغيرات العديدة على فعاليات التنظيم الادارى . وتنطلق الادارة الجديدة فى سعيها لتأكيد فعالية الوحـدة الادارية ودعم ايجابياتها الى محاولة التنبؤ بالتغييرات المحتملة فى الظروف والأوضاع الذاتية من ناحية ، والظروف والأوضاع البيئية المحيطة من ناحية أخـرى . وهى تهدف بذلك الى دراسة احتمالات التغيير ومصادره والمبادرة بادخال التطوير اللازم على عنـاصر التنظيم الادارى لكى يكون قادرا على استيعاب تلك التغييرات حين حدوثها أو السبق باحـداث تغييرات فى المجتمع تكون متوافقة مع الأهداف التى تسعى الادارة الى تحقيقها .

٧/٥ النظم والاتصالات والمعلومات :

الادارة الجديدة هى ادارة بالنظم Management by Systems أذ تعمل على تكوين مجموعة من النظم التى تحـدد مسار كل نشاط وتوضح خطوات كل عملية بها يحقق ضبط الوقت والتكلفة ويرفع من كفـاءة العاملين ، ومن أهم النظم الادارية :

النظم المالية ، نظم الأفراد ، نظـم الرقابة ، ونظم المعلومات .

تلك كانت الملامح الأساسية للادارة الجـديدة التى نستهدفها والتى تتوقف على وجودها وحركتها عملية اعادة البنــاء فى مصر . **ان الادارة الجــديدة مطلوبة فى كل** المستويات والمواقع ، فى الحكومة والقطاع العــام على السواء .

ان مسئولية احداث هذه الادارة الجـديدة تقع فى الأساس على عاتق الدولة بما تستحدثه من ســياسات ومبادىء تحكم العمل الادارى ، وبما تلزم نفسها به فى اختيار وترشيد القيادات الادارية .

وليس من شك ان الوصول الى المستويات والأنماط الادارية الجديدة لن يتحقق بمجرد التمنى وانتظار حدوث المعجزة ، بل ان الأمــر يتطلب تخطيطا واعــدادا علميــا وموضوعيا تتوفر عليه خبرات وطنية قادرة على العطــاء والانجاز .

الفصل الرابع

استراتيجية للثورة الإدارية

لقد تعددت محاولات احداث الثورة الادارية تحت مسميات مختلفة ، ولكنها لم ترتفع الى مستوى الانجاز المستهدف حيث افتقرت الى الاطار الفكرى المتكامل او الاستراتيجية الواضحة .

١/ مفهوم الاستراتيجية :

ان الاستراتيجية هى العمل المخطط القائم على البحث والدراسة من اجل الكشف عن افضل السبل لاستخدام الموارد والامكانيات المتاحة ، والتغلب على الصعوبات والمعوقات المحيطة وذلك لتأمين الوصول الى الهدف المحدد . فالقائد العسكرى حين يضع استراتيجية لتحرير قطعة من الأرض مثلا فهو يحدد الموارد والطاقات التى يستطيع السيطرة عليها من أفراد ومعدات ومعلومات عن العدو والظروف المحيطة مثلا، كما يدرس الصعوبات والمعوقات التى تعترض سبيله ومنها على سبيل المثال قوات العدو المرابطة فى الموقع وطبيعة الأرض ونوع التسليح المتفوق للعدو والظروف الدولية غير المساعدة وقصور المعلومات عن أبعاد الموقف السياسى .

ومن خلال هذه الدراسة يحاول القائد العسكرى أن يجد الطريقة (او الخطة) الأفضل التى تحقق له استخدام مواطن القوة لديه والتغلب على مواطن الضعف عنده بحيث يقلل من أثر مواطن القوة لدى عدوه ويزيد من تأثير نقاط الضعف التى يعانى منها .

وبتعبير أبسط وأوضح فان وضـــع الاستراتيجية معنـــاه اختيار الأسلوب الذى يضمن الافادة من الطاقات والموارد المتاحة لتحقيق الأهـــداف المرغوبة اخـــذا فى الاعتبـــار انواع المعـــوقات والظروف السائدة فى المجتمع .

وبذلك نستطيع تحديد اهم عناصر الاستراتيجية وهى :

- وضوح الهدف .
- تحديد الموارد والامكانيات التى يســـيطر عليهـــا صـــانع الاستراتيجية .
- تحـــديد المتغيرات والمعوقات التى تعترض تحقيق الهـــدف والتى تخرج عن نطاق سيطرة صانع الاستراتيجية .
- اتخاذ القرار أو القدرة على الاختيار والمفاضلة بين البدائل المختلفة .

وبالتطبيق فان وضع الاســـتراتيجية للثورة الادارية يعنى ضرورة استكمال العناصر السابقة بحيث تكون الأهداف المرغوبة من تلك الثورة واضحة ومحددة ومتفقا عليها الأمر الذى يسهم فى توضيح متطلبات التنفيذ وأسس المفاضلة بين البدائل . كذلك لابد من حصر وتحديد الامكانيات التى يمكن استخدامها فى تحقيق الثورة الادارية ومدى السيطرة المحتملة عليها من جانب والمعوقات والمتغيرات التى تعترض مسيرة الثورة الادارية من جانب آخـر . وفى ضوء هذه الدراسة يمكن تحـديد الأســاليب أو المداخـل المختلفة للعمل من أجل تحقيق اهداف الثورة الادارية باستخدام ما هو متاح من امكانيات وفى مواجهة المصاعب والمعوقات المحتملة . ومن ثم يمكن اتخاذ القرارات فى شأن افضل الأساليب الممكنة على أساس مدى فاعلية كل بديل وما يمكن أن يتحقق عنه من آثار جانبية . أى ان الأساس فى الاختيـــار هو المقـــارنة بين العـــائد المحتمـــل لـــكل أسلوب بديل من ناحيـــة ، وبين التضحيات أو النفقات المترتبة عليه من ناحية أخرى .

كذلك فان بناء استراتيجية ما انما يعتمد بدرجة واضـــحة على المناخ الفـــكرى العـــام فى المجتمع والفلســـفة الاقتصـــادية والاجتماعية السائدة . لذلك فان اســـتراتيجية الثـــورة الادارية

لابد وان تعكس بالضرورة المفاهيم الرئيسية والملامح الأساسية للنظام الاقتصادى والاجتماعى السائد والمستهدف .

٢/ استراتيجية الثورة الادارية :

فى اطار التحديد السابق لماهية الاستراتيجية وعناصرها تتبلور الاستراتيجية المقترحة للثورة الادارية فيما يلى :

١/٢ المفاهيم الرئيسية

١/١/٢ ان الثورة الادارية هى احداث تغييرات جذرية فى الأوضاع والأساليب والمفاهيم الادارية وفى كل ما يرتبط بها ويتفاعل معها من عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية . ومن ثم فان الثورة الادارية ليست مجرد تحسينات فى التقنية الادارية بقدر ما هى تغييرات فى فلسفة ومناخ الادارة المصرية .

٢/١/٢ ان المنطق الحقيقى للثورة الادارية هو تحطيم القيود التى تحد من حركة التفاعل الطبيعى بين المتغيرات ذات العلاقة بالادارة ، واطلاق قوى الضغط الطبيعية لتمارس تفاعلاتها المنطقية تحكمها فى ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والادارية العلمية فى اطار من الأهداف والسياسات والخطط القومية التى توفر عنصر الضبط والتحكم الرشيد فى مسار الاقتصاد القومى وفاء للمصلحة القومية الشاملة . ان الثورة الادارية بمعنى أوضح هى الالتزام بأنماط التنظيم والادارة التى تسمح بحرية الحركة لقوى الانتاج وطاقات العمل الوطنى فى خدمة الأهداف القومية ، متحررة من الأشكال والضوابط والنظم المصطنعة التى قصد بها فى مرحلة الانغلاق والتفكير التقليدى أن تكون بديلا لعناصر الضبط والتوجيه الطبيعية .

٣/١/٢ ان فعالية الثورة الادارية تتعاظم بقدر تركيزها على المتغيرات الأساسية المسببة للتخلف الادارى . ومن ثم يجب ان تكون المتغيرات التى سشملها التغيير

الثورى على درجة عالية من الأهمية والتأثير فى مختلف ابعاد المجتمع الادارى المصرى بحيث تنعكس آثار التغيير الثورى فيها الى باقى مكونات الجهاز الادارى . ان المنطق هو الاختيار العلمى لمحاور ارتكاز تتجه اليها جهود الثورة الادارية بالتغيير المخطط ومن ثم تنطلق آثارها الايجابية لتشمل محاور أخرى ويعم تأثير الثورة الادارية .

٢/٢ أهداف الثورة الادارية

ان الثورة الادارية ليست هدفا فى ذاتها ، ولكنها وسيلة تسهم فى تحقيق الأهداف الآتية :

١/٢/٢ تكريس الانفتاح الشامل فى ابعاده الفكرية والادارية والاقتصادية وصولا لمستويات متعالية من الانماء القومى المتكامل .

٢/٢/٢ ترشيد استخدام الموارد القومية المتاحة والمحتملة وتعظيم معدلات الكفاءة والفعالية والانتاجية .

٣/٢/٢ تحقيق اشتراكية الثراء والتحول من ملكية الدولة الى ملكية الشعب لوسائل الانتاج وتحويل المساهمات الفردية الى قوى مساعدة للانتاج القومى .

٤/٢/٢ تعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق المشاركة الجماهيرية فى اتخاذ القرارات والرقابة وتحمل المسئولية القومية عن وحدات الانتاج والخدمات .

٥/٢/٢ تكريس مفاهيم اللامركزية وتدعيم التنظيم القطاعى والتخطيط الاقليمى بما يحقق تحويل الدولة الى مجموعة من الكيانات الاقتصادية والادارية المتكاملة .

٣/ المحاور الرئيسية للثورة الادارية :

فى اطار التحديد السابق لمفاهيم واهداف الثورة الادارية ، وتطبيقها لمنطق التركيز على عدد من المحاور الرئيسية لاحداث

تلك الثورة المستهدفة ، فان الاستراتيجية الحالية تتبنى المحاور الآتية كمرتكزات تنطلق منها الجهود المخططة من أجل تحقيق اهداف الثورة الادارية .

١/٣ القطاع العام

وتقصد الثورة الادارية الى اطلاق قوى الانتاج وطاقاته وتعظيم مساهماته فى الانتاج القومى من خلال احداث التغييرات الأساسية الآتية :

- تطوير نمط ملكية الشركات العامة بالتحول من ملكية الدولة الى ملكية الشعب وذلك بطرح جانب رئيسى ومتزايد من رؤوس اموال الشركات والزيادات فيها للاكتتاب العام . وفى ذلك تحقيق لدعوة رئيس الجمهورية الى أن يتملك كل مصرى جزءا من أرض بلاده ووسائل الانتاج فيها .
- استكمال تحرير الادارة فى شركات القطاع العام من القيود التى تحد حركتها ومعاملتها على أسس مشابهة للمعاملة التى تلقاها الشركات المنشأة وفقا لقانون استثمار المال العربى والأجنبى .
- تطوير نمط مساهمة العمال فى الادارة وذلك باطلاق قوى الضغط الطبيعية للتنظيمات النقابية فى تعاملها مع الادارة من جانب ، وفى زيادة تمثيل العمال والتنظيمات النقابية فى الجمعيات العمومية للشركات.
- تطوير أساليب اختيار القيادات الادارية فى شركات القطاع العام والتحول تدريجيا نحو اعمال أسلوب الانتخاب بواسطة الجمعيات العمومية (بعد تطوير تشكيلاتها) .
- تدعيم التنظيم القطاعى وزيادة فعالية المجالس العليا للقطاعات وأماناتها الفنية باعتبارها أدوات رئيسية فى التخطيط والتنسيق ، وتطوير الجمعيات العمومية وزيادة فعاليتها .
- تطوير نظم المتابعة والمساءلة على أساس الانجازات

والنتائج وتطبيق اسلوب الادارة بالأهداف تطبيقا علميا سليما بحيث تتحدد الأهداف المطلوبة من كل شركة ومحاسبتها على مدى النجاح فى التحقيق مع ترك كل الحرية لادارتها فى وضع نظم واساليب العمل فى مختلف المجالات .

٢/٣ الهيئات العامة

وتتجه الثورة الادارية فى مجال الهيئات العامة الى تصحيح أوضاعها التنظيمية وتنقية نمط الهيئة العامة من كل الوحدات التى لا تتناسب مع طبيعة أعمالها .

وبالتحديد فان المتغيرات المستهدفة فى مجال الهيئات العامة تتلخص فيما يلى :

- الغاء الهيئات العامة التى تقوم بأعمال تشابه أو تتداخل مع اختصاصات تقسيمات تنظيمية فى اطار الحكومة المركزية ، او تكرر أنشطة تقوم بها بعض هذه التقسيمات الحكومية ، أو لا يوجد ما يبرر استقلالها عن الاطار الحكومى المركزى .
- تحويل الهيئات العامة التى تمارس انشطة اقتصادية بانتاج سلع أو خدمات الى شركات عامة حيث كان نمط الشركة هو الأفضل .
- تدعيم الهيئات العامة التى تقوم على ادارة مرافق لها صفة القومية ولا يقبل فيها منطق الشركات . ويقصد بالتدعيم هنا تحرير ادارتها وتحويلها الى هيئات مستقلة ماليا واداريا ومعاملتها وفقا لمنطق الادارة الاقتصادية السليمة باعتبارها وحدات انتاجية ؛ ويتطلب هذا الأمر تطوير قانون الهيئات العامة تطويرا جذريا .

٣/٣ التنظيم الحكومى

وهو من المحاور التى استهلكت الجانب الأكبر من جهود الاصلاح الادارى سابقا ولا يزال يمثل تحديا حقيقيا للثورة الادارية الجديدة . وبمنطق التركيز على المتغيرات

ذات التأثير الاعظم ، فان الاســتراتيجية المقترحة تتجه الى احداث التغييرات الآتية فى الجهاز الحكومى :

- دفع حركة نقــل اختصاصات الوزارات المركزية الى المحليات بمستويات متصاعدة وفقا لخطة موضوعيــة وترقيــات تراعى ظروف المحليــات وقدراتهـــا على اســتيعاب الوظائف الجــديدة من ناحيــة والأفــراد واحتياجاتهم المعيشية من ناحية أخرى .
- اعادة توطين الوزارات المركزية جغرافيا بحيث تتواجد الوزارة فى انسب مكان يتوافق واختصاصاتها وليس بالضرورة فى القاهرة .
- تصــفية التنظيمــات الحــكومية الفوقيــة المتمثلة فى المجالس العليا المختلفة وتركيزها ضمن اطار موضــوعى لوظيفة التخطيط والمتـــابعة مع الربط فى ذلك بين المستويين ، المركزى والاقليمى .
- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للتضخم الوظيفى فى الجهاز الادارى المركزى والعمل على اعــادة توزيع القوى العاملة بما يتوافق واحتياجات التشغيل الحقيقية .
- وضع ضوابط حاكمة وحاســمة للانفاق فى الجهــاز الادارى المركزى وترشــيد أســلوب اعداد الموازنات وتنفيذ البرامج الجارية والاستثمارية .
- تطوير نظم العمل الأساسية فى المجالات المالية وشئون الأفراد والمشتريات والمخازن ونظم الحفظ والاحصاء

٣/٤/ اجهزة الحكم المحلى

وتتجه الثورة الادارية الى تدعيم منطق الحكم المحلى وتهيئة المناخ الملائم لزيادة فعالية الأجهزة المحلية وذلك من خلال التركيز على ما يلى :

- منطق التقســيم الاقليمى للبــلاد وانشــــاء الأقاليم الاقتصادية المتــكاملة واتخــاذها أســـاسا للتخطيط الاقليمى المتكامل والمتوازن ، ومن ثم تغيير أســـلوب

التخطيط القومى لتصبح الخطة القوميــة انعكاســا لاحتياجات وامكانيات الأقاليم الاقتصــادية بدلا من أن تكون تجميعا لمشروعات انمائية متفرقة .

- دعم الديمقراطيــة الادارية بالمحليــات وذلك باشراك المنتفعين بالخــدمات فى ادارة الوحدات القــائمة على تقديمها واشراكهم أيضاً فى تحمل مسئولياتها والرقابة على تصرفاتها من خلال اتاحة فرص التملك ونشر مبدأ **ملكية الشعب** لوسائل الخــدمات والمرافق المختلفـة فى المحليات .

- توفير الخدمات المركزية للمحليات فى مجــالات اعداد الأفراد وتطوير نظم العمل .

٣/٥ نظم التخطيط والمتابعة والمعلومات

وتتجه الثورة الادارية الى بناء نظم متكاملة للتخطيط والمتابعة والمعلومات على المستوى القومى تتصل بهــا نظـم مماثلة على المستويين **القطاعى والاقليمى** . أن تحقيق الثورة الادارية لن يتم فقط بالتغييرات الهيكلية او التشريعيــة ، ولكنها تتوقف أيضا على توفر القــدرة التخطيطية ، ودقة المتابعة وفعاليتها ، وتوفر المعلومات الصحيحة فى التوقيت المناسب . والأساس فى هذا المحور هو ترشيد المتــاح من أجهزة التخطيط والمتابعــة والمعلومات وتطوير أعمالهــا بما يحقق المستهدف منهــا دون الالتجاء الى استحداث أجهزة جديدة .

٦/٣ العنصر البشرى باعتباره دعامة العمل ومصدر الكفاءة الحقيقية .

وقد كانت شئون الأفراد ونظم التوظف وأساليب معــاملة القوى العاملة هى دائما من المنعطفات الرئيسية التى تحطمت عليها جهود سابقة للاصلاح او الثورة الادارية . ففى هذا الميدان اختلطت دائما المعايير الادارية الاقتصادية السليمة بالاعتبارات الاجتماعية والانسانية المجردة واخضعت جميعا « للاعتبارات السيــاسية » وقد أفرزت هــذه التداخلات والتأثيرات موقفا صعبا يتمثل فى تضخم وظيفى [illegible] فى الجهاز الادارى للدولة خاصة فى الوظائف الدنيــا

غير المنتجة ، والتزام بتشغيل الخريجين واجراءات مصطنعة متكررة لاصلاح الظروف الاقتصادية للعاملين بتطبيق قوانين الرسوب والاصلاح الوظيفى وأكثر من ذلك فقد تعطلت الى حد كبير القدرة على العقاب والردع ، ومن ثم انتشرت مظاهر التسيب والانحراف .

لذلك فان تقويم الدعامة البشرية للعمل يعتبر محورا حيويا لنجاح الثورة الادارية لا نبالغ اذا اعتبرناه « المحور الحقيقى » وهنا لابد من مواجهة التحديات الآتية بكل الحسم :

- الغاء أسلوب التوزيع الجغرافى للخريجين على وزارات وهيئات الدولة والالتزام بالمنطق الادارى السليم فى تحديد الاحتياجات الوظيفية وتخطيط مصادر القوى العاملة وتطبيق نظم الاختيار العلمية مع تحميل الادارة المختصة بكل المسئولية عملية الاختيار ، ومن ثم منحها صلاحية اتخاذ القرار .
- تطبيق نظام جرىء للتقاعد المبكر يمكن من خلاله تخليص الجهاز الادارى للدولة (المركزى والمحلى) من العمالة الزائدة خاصة فى الوظائف العليا والمتوسطة مع عدم الاضرار بالحقوق الاقتصادية للعاملين .
- تصفية العمالة الزائدة فى أعمال الخدمة المعاونة والوظائف غير المنتجة ووضع نظم قومية لاعادة التدريب لاكساب هؤلاء الأفراد المهارات اللازمة لسوق العمل .
- تعديل التشريع بحيث يكون للسلطة الادارية المختصة حق توقيع الجزاءات الرادعة مع توفير ضمانات التظلم للافراد .
- اطلاق نظم الحوافز الايجابية وربطها بالانتاجية .
- الامتناع عن أسلوب مد الخدمة بعد الاحالة للتقاعد ، والتعيين فى وظائف مستشارين بعد اقصاء الفرد عن موقع ثبت فشله فيه .

٣/٧ محاور الحركة السريعة للثورة الادارية

وتتمثل فى بعض المواقع والمجالات التى تعانى من اختناقات او تسبب مشكلات يمكن التعامل معها بسرعة لاحداث تحسين نسبى واضح ، وبحيث تسهم هذه التحسينات النسبية فى تهيئة المناخ لاحداث الثورة الادارية فى المحاور الرئيسية السابق ذكرها . واهم محاور الحركة السريعة التى يجب التعامل معها ما يلى :

- تيسير الاجراءات الادارية وتطوير نظم التعامل فيما يتعلق بعمليات الاستثمار العربى والأجنبى ومشروعات الانفتاح الاقتصادى .

- تحريك الطاقات العاطلة فى القطاع العام ووحدات الانتاج والخدمات الحكومية .

- تصفية المخزون السلعى الراكد فى القطاع العام ووحدات الانتاج والخدمات الحكومية .

- مراجعة مواقف المشروعات تحت الانشاء المتوقف العمل بها والتركيز على انهائها وادخالها فى مجال التشغيل المنتج .

- مراجعة مواقف الاجهزة واللجان غير الفعالة وتصفية مواقفها ودعم الصالح منها واعادته الى التشغيل الفعال .

- تبسيط اجراءات التعامل الجماهيرى فى مواقع الخدمات والانتاج .

٤/ وسائل الثورة الادارية :

تعتمد الاستراتيجية المقترحة للثورة الادارية الوسائل الرئيسية الآتية :

٤/١ التغيير الهيكلى للوحدات الادارية بكل ابعاده المحتملة من التوسع والانكماش والدمج والالغاء ، او نقل التبعية .

٢/٤ التطوير التشريعى بكل ما يحتمله من اصدار تشريعات جديدة او تعديل تشريعات قائمة او تطوير فى القرارات والتعليمات .

٣/٤ التغيير الاجرائى بتبسيط الاجراءات وتعديل مسارالخطوات التنفيذية للمعاملات المختلفة .

٤/٤ التغيير فى الأفراد سواء على مستوى القيادات أو المستويات التنفيذية المختلفة بكل ابعاده المحتملة سواء بالنقل او انهاء الخدمة او باعادة التدريب او بتقديم المكافآت والحوافز . ان التغيير البشرى يستهدف ـ تطوير أنماط السلوك للعاملين فى الحقل الادارى بالدولة وهذا يستلزم استخدام الحوافز الايجابية والسلبية واحكام الرقابة والحسم فى المكافأة عند الاجادة والعقاب عند الخطأ والانحراف .

٥/٤ التغيير المادى بما يتضمنه من تحسين الامكانات المتاحة للعمل وتطوير الأبنية والمعدات وتغيير المواقع المكانية وتعديل أوقات العمل .

٥/ القوى المعوقة للثورة الادارية :

ان نجاح اى عمل يتوقف الى حد بعيد على ادراك القائمين عليه لطبيعة الظروف والقوى المتفاعلة والمؤثرة فيه سلبا وايجابا. ولا شك أن تحديد القوى المساعدة للثورة الادارية يعتبر أمرا هاما لامكان استثمارها والافادة منها . كذلك فان حصر القوى المعوقة للثورة الادارية قد يكون أكثر اهمية حتى يمكن أخذها فى الاعتبار والاعداد لمواجهتها والتغلب عليها . ونستطيع بلورة أهم معوقات الثورة الادارية فى مصر كما يلى :

١/٥ مقاومة التغيير ... وهو سلوك انسانى طبيعى حيث يميل الانسان الى مقاومة التجديد والتغيير بشكل عام اذ يخشى على ما قد يكون له من مزايا وأوضاع يحتمل أن يصيبها التغيير ، والثورة الادارية هى عملية تغيير فى الأساس لا بد وأن تصيب افرادا مختلفين فى نفوذهم الوظيفية أو مصالحهم المادية أو حتى فى نفوذهم الأدبى وأوضاعهم الاجتماعية . من هنا يلجأ مثل هؤلاء الأفراد الى التقليل من

شأن الثورة الادارية وافتعال المشكلات فى طريقها بل قد يلجأون الى المقاومة العلنية والصريحة بالامتنـاع عن تنفيذ قرارات التغيير فى النظم والأوضاع والأساليب الادارية .

٢/٥ ولا تأتى مقاومة التغيير من العاملين فى الوحدات الادارية موضع التغيير فحسب ، بل ان افراد الجمهور المتعاملين مع تلك الوحدات والتى تستهدف الثورة الادارية صالحهم فى المقام الأول ، قد يعمدون الى تجاهل الاجراءات والأساليب الجـديدة اذا ترتب عليهـا اضطرارهم للتعامل وفق نظام محدد يحصل فيه كل مواطن على فرصة متكافئة مع غيره من المواطنين . اننا نشهد حالات كثيرة يتحايل فيها المواطنون على مخالفة الاجراءات والنظم التى شرعت لمصلحتهم وذلك لتحقيق ميزة نسبية على غيرهم من المواطنين .

٣/٥ التضخم الوظيفى فى أجهزة الدولة وهيئـاتها والالتزام الاجتماعى بضمان الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للأفراد يجعلان قضية التغيير أصعب كثيرا حيث تمثل قيدا عـلى حرية الاختيار أمام صانع الاستراتيجية الادارية الجديدة .

٤/٥ قصور المعلومات وعدم توافرها بشكل متجدد عن مكونات البناء الادارى للدولة وعن العاملين واوضاعهم ، وكذلك عن الأساليب والاجراءات المتبعة ، الأمر الذى يضـع المخطط الادارى فى حيرة شديدة عند اتخاذ القرار حيث لا يتمكن بدقة كافية أن يفاضل بين بدائل التغيير المطروحة .

٥/٥ تراكم التشريعات وتعدد الاضافات والتعديلات مما يجعل التطوير التشريعى السريع ضرورة أساسـية ، فى نفس الـوقت الذى تعـانى فيـه الأداة التشريعية فى المجتمع الديموقراطى من بطء تقليدى ممـا يضع قيدا رئيسـيا لا يمكن تجاهله على الحركة الثورية فى التطوير الادارى . ولنا أن نلاحظ على سـبيل المثال الوقت الطويل الـذى استغرقه انهاء تشريعات أساسـية للمجتمع مثـل قانون العلاقة بين المالك والمستأجر أو قانون الضرائب الجديد .

الفصل الخامس

رؤية جديدة للقطاع العام

ان القطـــاع العـــام هو الركيزة الأساسية للاقتصـــاد القومى ••• ومن ثم فان تطويره وتحديد ادارته هما من ضرورات التنمية الشاملة •

٢/ القطاع العام ••• نظرة تاريخية :

١/١ لقد كان قيام الثورة فى يوليو ١٩٥٢ من المتغيرات الأساسية التى أسهمت فى بناء القطاع العام فى مصر • فقد تبينت الثورة أن المشاكل الاقتصادية فى البلاد يمكن تركيزها فى الآتى :

- تغلب الفكر الزراعى على الاقتصاد القومى وضعف اسهام الصناعة فى الدخل القومى •
- انخفاض مستوى الدخل القومى وضعف انتاجية الجهاز الانتاجى للبلاد •
- عدم تناسب معدلات الزيادة فى السكان من ناحية ، مع معدلات الزيادة فى الانتاج من ناحية أخرى ، الأمر الذى ترتب عليه استمرار تدهـور الظروف المعيشية للغالبية من أبناء البلاد •
- انعدام الأسس الواضحة والعادلة فى توزيع الدخـل القومى • فقد كان تركيز الملكية والثروة فى فئة قليلة لم تكن تتجاوز ½ ٪ من المجتمع •

٢/١ ولقد عبرت الثورة عن أهدافها الاقتصادية فى ضرورة التخلص من الاقطاع وسيطرة رأس المال المستغل ، وكذلك العمل على تنمية الاقتصاد القومى وزيادة الانتاجية لتحقيق كفاية الانتاج وعدالة التوزيع ٠

وتطبيقا لهذه السياسة تم تحديد الملكية الزراعية فى قانون الاصلاح الزراعى عام ١٩٥٢ ، وفى يناير ١٩٥٣ بدأ مجلس الانتاج القومى أعماله لدراســـة مشروعـات التنمية الاقتصادية وترتيب عمليات تنفيذها ٠ من جانب آخر كانت هذه الجهود تمثل بداية لتدخل الدولة بصورة نشطةلتصحيح هيكل الاقتصاد المصرى ٠ ونتيجة لتلك الجهـــود بـــدأت المشروعات الصناعية الأساسية فى الظهـــور وكان أولهـــا مصنع الحديد والصلب الذى أنشىء فى عام ١٩٥٤ ٠ وقـــد كانت سياسة الدولة فى تلك الأثناء قائمة على أساس تقديم العون والدعم للمشروعات الصناعية المختلفة فبادرت الى اقرار الاعفاءات الضريبية ، وتقديم الاعانات المالية بالاضافـــة الى الاسهام فى رؤوس أموالها ٠ واتسم أسلوب الدولـــة فى تشجيع الاستثمارات الجديدة بالمرونة اذ عمدت الى ضمان حد أدنى من الأرباح للمساهمين فى الشركات الجديـــدة كوسيلة لحفزهم على الاكتتاب فى رؤوس أموالها ٠

وقد صدر فى عام ١٩٥٦ قانون التنظيم الصنـــاعى وانشئت أول وزارة للصناعة بهدف تخطيط وتنظيم وتنمية الاتجاه للتصنيع فى البلاد ٠ كذلك تم انشاء مصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهنى للارتفاع بمستوى كفاءة الانتـــاج فى المشروعات الصناعية ٠

من ذلك يتضح أن البداية الأولى للقطاع العام فى مصر كانت عن طريق اسهام الدولة مع القطاع الخاص فى شركات مختلطة دون ادخال تغييرات جذرية فى هيكل الاقتصـــاد القومى ٠

٣/١ كان تأميم قناة السويس فى سنة ١٩٥٦ نقطة تحول أساسية فى حركة القطاع العام حيث أدى الى وقوع العدوان الثلاثى على مصر ، ونتيجة لهذا العدوان وضعت أمـــوال وممتلكات

الفرنسيين والبريطانيين تحت الحراسة ، وتم ترحيل المديرين من تلك الجنسيات • وفى عام ١٩٥٧ بدأت حركة تمصير عدد كبير من المشروعات الانتاجية منها البنوك وشركات التامين وشركات البترول والتجارة •

وقد تميزت هذه الفترة بقيام وحدات اقتصادية أسهمت فى تدعيم أركان القطاع العام أهمها :

- المؤسسة الاقتصادية التى انشئت فى ينـاير ١٩٥٧ لتتولى ادارة أنصبة الدولـة فى الشركات المختلطـة والمصرة • ففى سنة ١٩٥٨ كانت المؤسسة الاقتصادية تشرف على ٤٨ شركة تمثل ٩٪ من اجمالى الشركات المساهمة العاملة فى مصر ، بينما مثل رأس مالها ٢٠٪ من رؤوس أموال تلك الشركات •

- مؤسسة النصر التى قامت لتتولى تنفيذ مشروعـات خطة التصنيع الأولى فى عام ١٩٥٧ من خلال انشـاء شركات جديدة •

- مؤسسة مصر التى أنشئت لتقوم على ادارة مجمـوعة شركات بنك مصر بعد تأميمه فى عام ١٩٦٠ •

- مؤسسة الأدوية وقامت لتتـولى الاشراف على شركات الأدوية الأجنبية بعد تأميمها •

وكانت السمة العامة لوحدات القطـاع العـام حتى ما قبل حركة التاميم الكبرى فى ١٩٦١ أنها سارت على نمط الشركات المساهمة وفقا لقواعد الادارة الاقتصادية وبمعايير الربح والخسارة ، مع خضوعها لاشراف عـام من قبـل المؤسسات الثلاث بما لهـا من سلطة تعيين كبـار المديرين فى تلك الشركات وممثليها فى مجالس اداراتها •

٤/١ جاءت قوانين يوليو ١٩٦١ دفعة أساسية فى تطور القطاع العام حيث تم تأميم عشرات الشركات الخاصة ، مما أدى الى ظهور فكرة المؤسسات العامة النوعية التى تشرف كل منها على عدد من المشروعات العاملة فى قطاع انتاجى معين • وقد

بلغ عدد تلك المؤسسات النوعية ٤١ فى سنة ١٩٦١ . ومن ناحية أخرى بدأ نمط تنظيمى جديد يظهر فى ميدان القطاع العام هو الهيئات العامة التى قصد بها أن تتولى ادارة المرافق العامة والمشروعات الكبرى متحررة من أساليب العمل الحكومى التقليدية .

وقد كان للمؤسسات العامة النوعيـة دورا بارزا فى تشكيل تطور القطاع العام فى مصر أثار الكثير من الجدل . من ناحية نجد بعض الدارسين للقطاع العـام يعتبرون أن المؤسسات العامة كانت عاملا ايجابيا فى نمو القطاع العام من خلال ماوفرته للشركات من دعم ومساعدة واشراف بعيدا عن سيطرة الوزارات وأجهزة الحكم التقليدية . ومن ناحية أخرى نجد كتابا يرون العكس تماما ويعتبرون المؤسسة العامة عقبة أساسية فى سبيل حرية الحركة للشركات ومعوقـا للادارة الاقتصادية بها .

وفى دراسة نشرها الكاتب فى عـام ١٩٦٩ (١) ، اتضحت عدة مؤشرات تدل على انخفاض الكفاءة فى القطـاع العام منها :

- انخفاض معدلات النمو فى الانتاج الصناعى .
- تراكم المخزون السلعى .
- اهمال الدراسات التسويقية .
- تزايد الطاقات الانتاجية العاطلة .
- الاتجاه المتزايد لتضخم العمالة .
- تضاؤل نصيب الصادرات والتسويق الخـارجى فى اجمالى المبيعات .

ولقد انتهت هذه الدراسة الى أن عددا ليس بالقليل من وحدات القطاع العـام فى تلك الفترة كان يعانى من مشكلات انتاجية وتسويقية وعمالية قللت من قدرتها على

---

(١) د. على السلمى ، الكفاءة الادارية فى القطاع العام « دراسة مصرية » ـ الأهرام الاقتصادى ، ملحق العدد الصادر فى ١٥ فبراير ١٩٦٩ .

تحقيق الأهداف الموضوعة لها . وقد أشارت تلك الدراسة الى التأثير السالب للمؤسسات العامـــة النوعية على ادارة شركات القطاع العام حيث أدى انشاء ذلك العدد الكبير من المؤسسات العامة واتباعها للوزارات أن حدثت درجة عالية من التضارب والازدواج فى الاختصاصات بين الوزارة والمؤسسات العامة ، كذلك لم تكن العلاقات بين المؤسسات وبين الشركات التابعة لها محددة تحديدا دقيقا . وكانت الصفة العامة هى تعدد جهات الاشراف والرقابة وتداخل اختصاصاتها ممـا شكل أعباء متزايدة على ادارة الشركات .

ان قيام المؤسسات العامة النوعية لم يكن على أساس سليم من الدراسة ، فالبعض منها كان يقوم فى مجـــالات نشاط تخص شركة واحدة ، وبعض الشركات تم تحويلهـا الى مؤسسات عامة ، كما كان هناك مغالاة فى اضفاء صفة المؤسسة ذات الطابع الاقتصادى على عديد من المؤسسـات التى لاينطبق عليها هذا الوصف .

لقد كان من نتائج السلطات فى المؤسسة العامة وتوالى عمليات التعديل والتغيير فى أوضاعها ، الى جانب حالة عدم الاستقرار التنظيمى التى عانت منها قيادات شركات القطاع العام أن أصبحت تلك الشركات تعمل فى ظروف غير مواتية تمثلت أساسا فيما يلى :

- عدم تحديد الأهداف .
- تصارع المؤسسة العامة وغيرها من الأجهزة الرقابية على سلطة الاشراف واتخـــاذ القرارات بالنســـبة للشركات .
- تصاعد نفوذ القوى والتنظيمات السياسية فى أمـــور الادارة .
- توالى التغيير فى التشريعات واللوائح المنظمة لأمـــور القطاع العام .

٥/٦٠ من أجل كل ما سبق تصاعدت الدعوة لالغاء المؤسسات العامة النوعية وتحرير شركات القطاع العام من سيطرتها واطـــلاق

حرية الحركة لادارتها • وقد استمرت هذه الدعوة في شد وجذب الى أن تحقق لها الانتصار بصدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى نص على الغاء المؤسسات العامة النوعية وابتكر بديلا لها نمطا تنظيميا جديدا هو المجالس العليا للقطاعات •

٢/ التنظيم القطاعى ••• خطوة على الطريق :

١/٢ انطلاقا من فلسفة الانفتاح وأهدافها الرامية الى الاسراع بجهود الانماء الشامل فى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، كان تطوير العلاقات التنظيمية بين الوحدات الرئيسية العاملة فى مجالات الانتاج والخدمات (الشركات والمؤسسات والهيئات العامة وغيرها من الأجهزة المتخصصة)، وبين الحكومة بوزاراتها المختلفة وأجهزتها التخطيطية والرقابية أمرا ضروريا •

وقد اتجه التطوير المستهدف الى التوسع فى سياسة اللامركزية واطلاق حرية الحركة واتخاذ القرارات لوحدات الانتاج والخدمات الرئيسية فى اطار سياسات وخطط قومية شاملة ، الأمر الذى يحقق الفوائد الآتية :

- الاستفادة القصوى من الطاقات والخبرات الفنية والادارية والعلمية المتاحة بتلك الوحدات واستثمارها فى خدمة الاقتصاد القومى •
- التخفيف من حدة الروتين وتعقد الاتصالات وبطء الحركة الناتج من تمركز اتخاذ القرارات فى كثير من الحالات عند مستوى الوزير المختص •
- تخفيض أعباء الاشراف والرقابة الحكومية بنقل المسئولية الكاملة عن تحقيق الأهداف الى الادارات المسئولة بتلك الوحدات ، وتفرغ الوزراء والأجهزة المعاونة لهم مباشرة لمهام التخطيط الاستراتيجى ومتابعة النتائج والمساءلة عن الانجازات •

٢/٢ وقد أقر مجلس الوزراء الأسس الجديدة للتنظيم القطاعى للقطاع العام فى سنة ١٩٧٥ حيث كانت الخطوط العامة لتطوير

العلاقات التنظيمية بين وحدات الانتاج والخدمات الرئيسية وبين الوزارات المشرفة عليها كما يلي :

- يكون مجلس ادارة الوحدة مسئولا مسئولية كاملة عن ادارتها وتحقيق الأهداف المحددة لها •

وفي المقابل يتمتع مجلس الادارة بصلاحيات كاملة في الشئون الادارية والمالية والانتاجية والتسويقية •

- يضع مجلس الادارة مجموعة كاملة من النظم واللوائح الادارية والمالية التى تتناسب مع ظروف الوحدة وطبيعة نشاطها •

- يكون لكل وحدة موازنة مستقلة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة ، ويكون مجلس ادارتها مسئولا عن تنمية الموارد اللازمة سواء المحلية أو الأجنبية وله صلاحية تقرير بنود الانفاق وفقا لخطط العمل والأهداف المطلوب من الوحدة انجازها •

- تعاد صياغة العلاقة المالية بين الوحدات التى تحصل على اعتمادات من الدولة وبين الموازنة العامة على أساس تثبيت مجموع اعتمادات موازنتها فى السنة المالية ١٩٧٥ باعتبارها اعانة من الدولة لفترة محدودة قادمة (ثلاث سنوات مثلا) وتكلف بتقديم فائض معين لتمويل موازنة الدولة خلال نفس الفترة يحسب على أساس متوسط الفائض في السنوات الثلاث السابقة •

- بعد انتهاء مرحلة الانتقال المقترحة تتوقف اعانة الدولة وتصبح الوحدة مسئولة تماما عن تدبير كل مواردها المالية وتقرير أوجه انفاقها وتخضع بعد ذلك لأحكام نظام ضريبى متطور يحقق اسهامها فى تمويل النفقات العامة •

- بالنسبة للمرافق العامة التى قد لا يتيسر لها تدبير كل الموارد اللازمة لها بحكم طبيعة نشاطها ، تستمر الاعانة الحكومية عند المستوى السابق تحديده ويكون مجلس ادارتها مسئولا عن تنمية مصادر غير عادية

للموارد وترشيد الانفاق بحيث يتحقق التـوازن فى عملياتها ومراكزها المالية ، كذلك تكون له صلاحيـة كاملة فى مجالات تسعير الانتاج والخدمات بالسـعر الاقتصادى وفى حالة رغبة الدولة تطبيق سعر أقـل تدفع الفرق للوحدة كاعانة مباشرة ويسهم جهـاز تخطيط الأسعار فى هذه العملية بمراجعـة هياكل الأسعار والتكاليف واقتراح الاعانات فى كل حالة .

--- ينشأ مجلس أعلى يضم رؤساء مجالس ادارات الوحدات المتشابهة أو المتكاملة أو العاملة فى مجالات متصـلة ، ويرأس هذا المجلس الأعلى الوزير المختص ويكون هذا المجلس هو السلطة النهائية بالنسبة للقطـاع المعين ويختص بالآتى :

أ ـ تقرير الأهداف العامة للقطاع ككل فى ضـوء السياسة العامة والخطط القومية للدولة .

ب ـ تخصيص الأهداف الدقيقة لكل وحدة من وحدات القطاع .

جـ ـ رسم السياسات العامة التى تسترشد بها مجالس الادارات المختصة فى تسيير أمور وحداتها .

د ـ اقرار مشروع الخطة العامـة للقطاع وتحقيق التناسق والتكامل بين خطط الوحدات المختلفة به .

هـ ـ دعم عمليات التطوير والتجديد فى القطاع والبحث عن حلول للمشكلات التى تعترض وحـداته العاملة .

و ـ متابعة الأنشطة وتقييم الانجازات المحققة .

ز ـ القيام بدور حلقة الوصـل بين القطاع وبين الأجهزة الحكومية التخطيطية والرقابية العامـة وضمان التوافق بينها فى إطار الأهداف والخطط القومية .

ويكون لهذا المجلس الأعلى أمانة فنية تشكل من الفنيين المختصين بالوحدات المنضمة تحت لوائه بحيث لا تمثل تلك الأمانة جهازا فوقيا دخيلا على تلك الوحدات ٠

- يكون تطبيق هذا النظام تدريجيا على وحدات الانتاج والخدمات الرئيسية بحيث يترتب على هذا التطبيق خلق مجموعة من الكيانات الاقتصادية والادارية يختص كل منها بقطاع رئيسي من قطاعات الانتاج والخدمات في الدولة يكون مسئولا مسئولية كاملة عن ادارته وتطويره وتحقيق الأهداف المحددة له في الخطة القومية وبالتالى تتحول تدريجيا الى هيكل مترابط من الكيانات التي يتصف كل منها بالآتي :

(أ) ضخامة الحجم ومن ثم توفر الأسس الضرورية للتشغيل الاقتصادي السليم ٠

(ب) تعدد الموارد والطاقات بحيث تتحقق القدرة على احداث التكامل الاقتصادي والاداري بين الوحدات في القطاع الواحد ٠

- يتيح التطوير المقترح الظروف الملائمة للانطلاق في أسلوب التخطيط المتكامل حيث يتركب من الخطط القطاعية هيكل يتكامل في خطة قومية وبذلك تختفي الفجوة الملاحظة بين وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية وبين الوحدات المفروض أن تقوم على تنفيذها من ناحية أخرى ٠

- وكان من المتصور على سبيل المثال أن يطبق هذا النظام المقترح على الوحدات التالية :

(أ) البنوك التجارية والمؤسسات المصرفية المختلفة ، ويتولى مجلس ادارة البنك المركزي التنسيق بينها ٠

(ب) المؤسسات والهيئات الادخارية والاستثمارية المتقاربة في الهدف وطبيعة النشاط وكذلك شركات التأمين ويكون لها مجلس أعلى للتأمين

يمارس الاختصاصات المقترحة لهـذه المجـــالس العليا وذلك على نسق المجلس الأعلى للجامعات ٠

(ج) هيئات المياه والانارة والصرف الصحى ويكون لها مجلس أعلى ٠

(د) هيئات الســـكك الحديدية والنقـــل والطـــرق والكبارى والمواصـــلات السلكيـة واللاسـلكية والبريدية ولها مجلس أعلى ٠

(هـ) هيئات الكتاب والمسرح والسينما واتحاد الاذاعة والتليفزيون ووكالة أنباء الشرق الأوسط وغيرها من الهيئات والمؤسسات الثقافيـة والاعلاميـــة ويكون لها مجلس أعلى ٠

(و) مؤسسة الطيران وهيئة مطـــار القـــاهرة الدولى وغيرها من الأجهزة العاملة فى مجـال الطيران والخدمات المرتبطة به وينشأ فى هذه الحالـة مجلس أعلى للنقل الجوى ٠

(ز) المؤسسات الفندقية وشركات السياحة ٠

(ح) مجموعات الشركات الصـــناعية المتخصصة مثـل الغزل والنسيج والصناعـــات الكهربائيـــة والصناعات الهندسية والصناعات الغذائية وغيرها وفى هذه الحالة ينشأ مجلس أعلى لكل مجموعة صناعية متماثلة أو متقابلة ٠

(ط) مجموعات شركات التجارة الداخليـة والتجـــارة الخارجية ٠

ويتلاحظ على النظام المقترح مايلى :

اولا : ان تطبيق النظام المقترح قد يتطلب اجراء تعديـلات فى التبعية الادارية لبعض الوحدات أو اجراء دمج وتكامل بينهـا تحقيقـا للهدف الاساسى وهو التكامل الاقتصادى والادارى بين الوحدات العاملة فى مجالات متقاربة أو مشتركة أو متصـلة ـ ويمكن أن يرأس المجلس الأعلى المختص الوزير ذو الصلة الأقرب بالقطـاع

على أن يمثل الوزراء الآخرون الذين لهم صلة بأعمال المجلس بنواب عنهم .

ثانيا : ان مفهوم المجالس العليا الواردة بالنظام المقترح يختلف جذريا عن المجالس العليا القائمة وقت تقديم الاقتراح ، كالمجلس الأعلى للسياحة وغيره من المجالس المماثلة . ولذلك كان لابد من تصفية كل أشكال هذه المجالس القائمة بحيث يقتصر استخدام وصف « المجلس الأعلى » على النمط المقترح فى هذا النظام .

ثالثا : ان تشكيل المجالس العليا المقترحة وطبيعة اختصاصاتها تتعارض مع شكل المؤسسات العامة القائمة فى ذلك الوقت فى قطاع الصناعة والتجارة والتأمين ، ولذلك لابد من تطويرها الى شكل المجالس العليا المقترحة .

رابعا : ان دور الوزير المختص فى هذه المجالس العليا المقترحة هو دور توجيهى يهدف الى تحقيق الارتباط بين القطاع وبين سياسة الدولة العامة ، ولكن السلطة النهائية فى القطاع هى للمجلس ككل .

خامسا : لابد من اشراك أصحاب الخبرات والكفايات العلمية والادارية فى هذه المجالس العليا لاثراء خبراتها والاسراع بعملية تكريس ممارستها الفعالة لاختصاصاتها .

سادسا : ان نجاح النظام المقترح يتوقف على ضرورة تطور نظام التخطيط القومى بحيث يكون لكل قطاع وكل وحدة أهدافا محددة وبرامج عمل تكون أساسا لمحاسبتها ومساءلة المسئولين عنها بمعرفة الوزارة المشرفة .

سابعا : ضرورة تقليص حجم الجهاز الحكومى المركزى تدريجيا وتحويله الى أجهزة فنية للتخطيط الاستراتيجى والمتابعة الشاملة والابتعاد به عن المجالات التنفيذية والاجرائية .

ثامنا : تحديد الوحدات التى يطبق عليها هذا النظام يتم نتيجة لدراسة ميدانية شاملة يقوم بها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الذى يكلف بالمعاونة فى تقديم الخبرة والمشورة الادارية العلمية للمجالس العليا التى يتم انشاؤها ويتابع عملية ترتيب الاختصاصات والصلاحيات للمجلس الأعلى المختص .

وتحقيقا للأفكار السابقة صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام وقد تضمن فى المادة الرابعة منه انشاء مجالس عليا للقطاعات يختص كل منها بتقرير الأهداف العامة للقطاع ووضع الخطط والسياسات التى تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة فى نطاق كل قطاع . كذلك تضمن انشاء أمانة فنية لكل مجلس .

٣/٢ وتطبيقا لما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٦٧ لسنة ١٩٧٥ فى شأن مجالس القطاعات وتشكلت بناء عليه المجالس العليا لمختلف القطاعات .

وبرغم أن الغاء المؤسسات العامة النوعية قد أوجد مناخا جديدا للادارة فى القطاع العام تميز بدرجة أعلى من الحرية والصلاحية لادارة الشركة دون تدخل سلطات فوقية فى أمور التنفيذ التفصيلية ، الا أن التقييم العام لتجربة المجالس العليا للقطاعات كما تم تنفيذها يبرز كثيرا من أوجه القصور نجملها فى الآتى :

١/٣/٢ نصت المادة ٨٢ مكرر (١) من القانون رقم ١١١لسنة ١٩٧٥ على أن يضم مجلس القطاع رؤساء مجالس ادارات الشركات والوحدات الداخلة فى القطاع بالاضافة الى عدد لا يقل عن ثلاثة من الخبراء وممثلين عن وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد . وقد نشأ عن هذا النص أن تراوحت العضوية فى المجالس العليا للقطاعات بين ١٢ عضوا (مجلس التأمين التجارى) و ٧٢ عضوا (مجلس الزراعة والرى) . وقد بلغ متوسط عدد الأعضاء فى المجالس جميعا ٣٢ عضوا . وغنى عن البيان أن زيادة عدد أعضاء المجلس بهذه الصورة تحد كثيرا من فعاليته باعتباره مستوى التخطيط والتنسيق بين وحدات القطاع .

٢/٣/٢ زيادة عدد الأعضاء من ذوى الخبرة بشكل واضح ، فقد حدد القانون عددهم بما لا يقل عن ثلاثة ولكن متوسط العدد وصل فى المجالس جميعا الى عشرة أعضاء ، وكان العدد فى مجلس قطاع الزراعة والرى

أربعة وعشرون وفى مجلس قطاع الخدمات الصحية ثمانية عشر ·

٢/٣/٣ لم يتم الالتزام فى تحديد الأعضاء ممثلى الوزارات بما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ٧٥ حيث بلغ عددهم فى مجلس قطاع الكهرباء مثلا اثنى عشر عضوا ، وخمسة فى مجلس قطاع التجارة الخارجية، بينما الأصل أن يكون عددهم ثلاثة فقط (ممثلو وزارات التخطيط ، والمالية ، والاقتصاد والتعاون الاقتصادى) ·

٢/٣/٤ عدم تحديد اختصاصات المجالس العليا تحديدا واضحا الأمر الذى انعكس فى عدم الاحساس بضرورة عقدها ، وقد أظهرت الدراسة أن معظم هذه المجالس لم يجتمع الا مرة أو مرتين منذ انشائها .

٢/٣/٥ ولعل أهم أوجه القصور أن تشكيل القطاعات ومجالسها العليا جاء فى أغلبه على نسق التنصيف النوعى للأنشطة الذى كانت تقوم عليه المؤسسات العامة الملغاة · وبالتالى لم يتحقق تماما الهدف من استخدام التنظيم القطاعى الذى كان يرمى الى تكوين قطاعات متكاملة تضم الوحدات المتماثلة والمتكاملة سواء كان أساس التكامل هو العمليات الانتاجية أو التسويقية (أى تكامل رأسى أو أفقى) ·

ويلاحظ أن فكرة التكامل طبقت فى بعض القطاعات (مثل قطاع الزراعة والرى واستصلاح الأراضى) ، ولكن أغلب القطاعات كانت على أساس نوعى (قطاع الغزل والنسيج ، قطاع الصناعات الغذائية ·· الخ) ·

ونتيجة لما سبق جاء عدد القطاعات كبيرا واضطر بعض الوزراء لرئاسة خمسة مجالس عليا للقطاعات كما فى حالة وزير الصناعة ·

٢/٤ وقد انعكست مشكلات التطبيق بالنسبة للمجالس العليا للقطاعات على أماناتها الفنية فجاءت هي الأخرى مشوبة بكثير

من أوجه الضعف التى أفقدتها القـدرة على تحقيق ما كان مستهدفا منها .

وتتبلور أهم نقاط ضعف الأمانات الفنية فى الآتى :

٢/٤/١ ان صورة العاملين بالأمانات الفنية تتناقض تماما مع الفكرة التى استهدفها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ حين نص على أن تتكون الأمانة الفنية من عدد محدود من الخبراء لمعاونة مجلس القطاع فى أداء مهامـــه ، اذ تم تكريس العمالة بتلك الأمانات بطريقة لا تتمشى مع طبيعتها المفترضة كجهاز فنى متخصص .

ان البيانات الفعلية توضح أن أكثر من ٥٠٪ من هؤلاء العاملين غير مؤهلين علميا ، كما أن نسبة عالية جدا منهم تتوزع على الأعمال الكتابيةوالخدمات المعاونة التى لا ترتبط بالأنشـــطة التخصصـــية للأمانات .

٢/٤/٢ ومن الواضح أن مفهوم الأمانات الفنية جاء متعارضا فى التطبيق ، فالبعض اعتبرها جهازا معاونا للوزير ومن ثم تمت معاملتها كجزء من ديوان عام الوزراء ، والبعض الآخر نظر اليها كجهاز معاون للشركات ، وفى جميع الأحوال لم تنتظم الأوضاع الداخلية فيها

٢/٤/٣ كذلك فان اختلاف المستويات الوظيفية لرؤســـاء الأمانات الفنية ، وعدم وضوح اختصاصاتها ، وعدم توفر الاطار التنظيمى والمقومات المادية اللازمة لها ، كلها من عوامل نقص فعالياتها وانجازاتها .

٢/٥ وقد استحدث القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ فكرة الجمعية العمومية لشركات القطاع العام استكمالا لتطبيق مفهومالتنظيم القطاعى . الا أن تشكيل الجمعيات العمومية واختصاصاتهـا وأسلوب عملها جاءت جميعا قاصرة الأمر الذى حد كثيرا من فعالياتها فى التخطيط والرقابة .

٣/ مؤشرات الأداء الاقتصادى للقطاع العام :

يمثل القطاع العام ركيزة الاقتصاد القومى ، ومن ثم فان تطوير ادارته وتحسين كفاءته يعودان على الوطن بفائدة مباشرة . ونستعرض فى هذا الجزء بعضا من مؤشرات اداء القطاع العام وصولا الى تصور أوضح لماهية مشكلاته واتجاهات العمل السليمة لتطويره ورفع كفاءته :

١/٣ بلغ ايراد النشاط الجارى المحقق فى شركات القطاع العام فى نهاية السنة المالية ١٩٧٧ ما يقرب من ٦٥٠٠ مليون جنيه بالقياس الى مبلغ ٥٩٤٥ مليون جنيه فى سنة ١٩٧٦ اى بزيادة قدرها ٩ر٣٪ . ويلاحظ انه كان مستهدفا فى موازنات ١٩٧٧ التخطيطية تحقيق ايرادات تبلغ ٥٨٣٤ مليون جنيه . وبذلك فان المحقق الفعلى زاد عن المستهدف بنسبة ٤ر١١٪ .

وقد ساهمت القطاعات الصناعية وقطاع التموين والتجارة بأكبر قدر من تلك الايرادات حيث بلغت نسبة مساهماتها ٥ر٣٧٪ ، ٦ر٣٠٪ على التوالى .

٢/٣ بلغ اجمالى انتاج القطاع العام بسعر السوق فى عام ١٩٧٧ مبلغ ٤٤٦٤ مليون جنيه تقريبا بزيادة قدرها ٩ر١٩٪ عن انتاج سنة ١٩٧٦ وبزيادة عن الهدف المخطط للسنة ١٩٧٧ بلغت ٩ر١٦٪ (يلاحظ هنا طبعا أن جانبا من هذه الزيادة يعود الى التغييرات السعرية) . وقد أسهمت القطاعات الصناعية بنسبة ٤ر٥٠٪ من اجمالى انتاج القطاع العام وقطاعات التشييد والبناء بنسبة ٢ر١٤٪ من هذا الاجمالى.

واذا نظرنا الى اجمالى انتاج القطاع العام مقوما بتكلفة عوامل الانتاج نجد أنه بلغ ما يقرب من ٤١٦٧ مليون جنيه فى ١٩٧٧ مقارنا بمبلغ ٣٤٤١ مليون فى سنة ١٩٧٦ .

٣/٣ بلغت القيمة المضافة الاجمالية المحققة خلال العام المالى ١٩٧٧ لشركات القطاع العام ما يقرب من ١٩٤١ مليون جنيه بزيادة قدرها ٨ر٢٥٪ عن المحقق فى سنة ١٩٧٦ وبزيادة بلغت ٧ر٣٨٪ عن المستهدف . وقد كانت القطاعات الصناعية أيضا فى مقدمة القطاعات التى أسهمت فى تحقيق القيمة المضافة (٤٢٪) يليها قطاعات التشييد والبناء

(٦ر١٣٪) وقطاعات المال والاقتصاد (٥ر١٣٪) ثم التموين والتجارة (٢ر١١٪) .

٤/٣ بلغت الأجور المنصرفة فى القطاع العام فى عام ١٩٧٧ ما يقرب من ٦٩٠ مليون جنيه مقابل ٥٨٢ مليون جنيه فى سنة ١٩٧٦ أى بزيادة بلغت ٦ر١٨٪ . وقد تحملت القطاعات الصناعية نسبة ٧ر٥١٪ من هذه الأجور .

٥/٣ ولعل من أهم المؤشرات تلك المتعلقة بكفاية العمل التى نستعرضها فيما يلى عن سنة ١٩٧٧ بالمقارنة بسنة ١٩٧٦ :

– الانتاج للجنيه أجر لشركات القطاع العام
٠ ر٦ جنيه مقابل ٧ ره جنيه

– القيمة المضافة للجنيه اجر لشركات القطاع العام
٤٦ر٢ جنيه مقابل ٣٢ر٢ جنيه

– الفائض للجنيه اجر لشركات القطاع العام
٩٦ر– جنيه مقابل ٨٤ر– جنيه

– ربحية الجنيه اجر لشركات القطاع العام
– ٩٩ر– جنيه مقابل ٩١ر– جنيه .

٦/٣ اسهم القطاع العام فى سنة ١٩٧٧ بفائض قابل للتوزيع بلغ ٦٩٢ مليون جنيه مقابل ٥٣٧ مليون جنيه فى سنة ١٩٧٦ بنسبة زيادة قدرها ٩ر٢٨٪ .

٧/٣ بلغ اجمالى المال المستثمر فى شركات القطاع العام ٦١٢١ مليون جنيه فى سنة ١٩٧٧ بالقياس الى ٥٣٤٣ مليون جنيه فى سنة ١٩٧٦ .

وكانت مكونات هذا المال المستثمر فى سنة ١٩٧٧ كما يلى :

– أصول ثابتة	٥٢ ٪
– مشروعات تحت التنفيذ	١٩ ٪
– اقراض طويل الأجل	٣ ٪
– استثمارات مالية	٦ ٪
– راس المال العامل	٢٠ ٪
الاجمالى	١٠٠٪

تلك المؤشرات توضح بجلاء أهمية القطاع العـام فى مصر وضخامة حجمه وتأثيره على الاقتصاد القومى ، الأمر الذى يجعل الارتقـاء بادارته وتخليصه من المعوقات التى تعترض طريقه من المهام القومية الخطيرة الشأن ٠

٨/٣ وتزداد الصورة وضوحا اذا نظرنا الى الصـورة المستهدفة لقطاع العام فى سنة ١٩٧٩ والتى تعرضها البيانات التالية :

القيم بالمليون جنيه

البيـان	المستهدف فى ١٩٧٩	معدل التطور ١٩٧٧ = ١٠٠
ايرادات النشاط الجارى	٧٥٥٦	٪١٥ر٧٪
الانتاج الاجمالى بسعر السوق	٥٣١٨	٪١٨ر٨٪
الانتاج بتكلفة عوامل الانتـاج	٥١١٠	٪٢٢ر١٪
القيمة المضافة الاجمالية	٢١٤٩	٪١٠ر٥٪
القيمة المضافة الصافية	١٨٦٠	٪ ٩
الأجـور	٨٦٩	٪٢٥ر٥٪
صافى الفائض	٦٤٦	٪ ـ ر٥

٩/٣ وفى خلاصة هذا العرض لمؤشرات يمكن اسـتنتاج أهم المشكلات التى تواجه شركات القطاع العام وهى :

- مشكلات تمويلية تتعلق بقصور الاستثمارات المتـاحة واختلال الهياكل التمويلية ونقص المال العامل .
- مشكلات تتعلق بتضخم الأجور وانخفاض كفاية العمل.
- مشكلات تتعلق بانخفاض معدلات الربحية وضـعف معدل العائد على الاستثمار .

ومما يزيد فى حده هذه المسكلات القيود التى تعمل فى ظلها ادارات الشركات من حيث تقييد حركتهـا فى تسعير المنتجات وضغط العمالة وترشيدها ٠ كذلك تواجه

شركات القطاع العام منافسة متزايدة من الشركات العاملة فى ظل قانون استثمار المال العربى والاجنبى والذى يتيح لها مزايا واعفاءات لا تتمتع الشركات الوطنية فى القطاع العام بمثيلها .

ولا شك أن جانبا هاما من مشكلات شركات القطاع العام يعود أيضا الى ضعف الادارة وعدم اتباعها الأساليب والنظم الادارية الحديثة .

٤/ تصور جديد .. للقطاع العام :

١/٤ ان المشكلة الأساسية التى اعترضت مسيرة القطاع العام خلال العشرين عاما الماضية — وبرغم كل انجازاته — كانت تتركز فى نمط العلاقة بين الدولة المالكة لرؤوس امواله ممثلة فى الحكومة ووزاراتها المختلفة من جانب ، وبين وحدات القطاع العام من جانب آخر .

ان النظرة التى سادت خلال السنوات الماضية اتخذت اطارا ضيقا لمفهوم الملكية العامة ، اسفر عن علاقة تبعية كاملة لشركات القطاع العام الى الحكومة بكل ما تعنيه هذه التبعية من اشراف حكومى مباشر على أعمال وشئون الشركات ، ومحاولات مستمرة لتنظيم وضبط مختلف أوجه النشاط الادارى والاقتصادى لوحدات القطاع العام بما يتفق ومنطق الملكية المشار اليه .

ولقد تتابعت على الحكومة فترات من الاحساس بضرورة تحرير وحدات القطاع العام واتاحة سلطات أوسع للقائمين على ادارتها فى اتخاذ القرارات ، ولكن العقبة الحقيقية فى سبيل تحقيق هذه الغاية كانت دائما تتضح من خلال فكرة تملك الحكومة مباشرة للشركات وبالتالى ضرورة تبعيتها لوزارات الدولة المختلفة .

وقد مرت بالقطاع العام فترات كان لابد للشركة من الحصول على موافقة وزارة الخزانة (المالية الآن) على ميزانياتها ، وكان رئيس مجلس الادارة يدخل فى

مساومات ومفاوضات شاقة مع المسئولين بوزارة الخزانة أو المالية لزيادة هذا الاعتماد او ذاك ، او رفع التخفيض عن بند او آخر من بنود الموازنة . كذلك مرت بالقطاع العـــام مرحلة كان لابد فيها من الحصول على موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى كل شأن من شئونه الادارية والوظيفية، كل ذلك طبعا بخلاف ما كانت المؤسسات العــامة الملغاة تمارسه من أشـــكال التـدخل فى أعمـــال الشركات ، وما كانت تحتجزه لنفسها من سلطات بالنسبة لها . ولسنا هنا بصدد استرجاع تلك الذكريات عن الفترة الزمنية التى تواجدت فيها بكل شركة لجنة للاتحاد الاشتراكى تمـارس اشكالا من الضغوط والتدخلات فى أمور الادارة والانتـاج بما يخرج بها عن النطاق الاقتصادى السليم .

ان الهدف من سرد هذه الحقائق هو استنتاج حقيقة رئيسية هى ان التطوير الحقيقى للقطاع العام انمـــا يكمن بالدرجة الأولى فى تطوير نمط الملكية السائدة فيه الآن ، ومن ثم تعديل وتصحيح طبيعة العلاقات بين سلطة الـدولة وحقوقها فى الملكية من ناحية ، وبين وحدات القطاع العام وحقوق الادارة القـائمة على شئونهـا فى حـرية الحركة والتصرف من ناحية أخرى .

٢/٤ وقبل الاستطراد فى عرض تصورنا عن تطوير القطاع العام ، لابد من التأكد باقتناعنا العلمى بحتمية القطاع العام وضرورة دعم وجوده وتكريس امكانياته لأداء دوره القيادى المستهدف فى ادارة الاقتصاد القومى . وينبع هذا الاقتناع المؤكد لدينا من الأسباب الآتية :

- ان تعاظم الأهــــداف القومية والتطـلع الى تحقيق معدلات غير عادية من النمو الاقتصادى المتوازن تجعل الاعتماد على القطاع العام القابل للتوجيـــه من جانب الدولة أمرا ضروريا .
- ان طبيعة مشروعات الاعمال فى العصر الحـديث ، وتعقد الخبرة الادارية وضخامة الاستثمارات اللازمة للاستفادة من التكنولوجيا الادارية المتطورة ، تجعل

المشروعات الصغيرة او الخاصة غير المعتمدة على دعم الدولة تعزف عن الدخول فى مخاطر الأعمال الكبيرة وهى ما نحتاجها بالدرجة الأولى .

- ان التداخل والتشابك بين قطاعات الاقتصاد القومى واجزائه المختلفة ، تجعل من التخطيط القومى الشامل ضرورة لا غنى عنها لضمان التنسيق بين تلك القطاعات ، ومن ثم ضرورة التأكد من ولاء الشركات القائمة على تنفيذ الخطط القومية وامكان التأثير عليها بما يتوافق واهداف الدولة وهو ما لا يتيسر بسهولة فى حالة القطاع الخاص .

- ضخامة الاستثمارات التى وضعتها الدولة فى القطاع العام وارتباط الجزء الاكبر من القوى العاملة فى مصر بوحداته ، يجعل من الصعوبة التفكير فى التخلى عن القطاع العام .

- واخيرا ، ان ارتضاء الشعب فى مصر لفلسفة الديمقراطية الاشتراكية تجعل القطاع العام ركيزة اساسية فى تنظيم وادارة الاقتصاد القومى .

اذن لاخلاف على أهمية وحتمية وجود القطاع العام فى مصر . ولكن الخلاف يثور حين نتساءل اى شكل للقطاع العام ؟ واى علاقة يرتبط بها بالدولة ! وهل من المحتم لأن يكون القطاع عاما ان تمتلك الدولة جميع رأس ماله ؟ وهل لابد لشركات القطاع العام أن تتبع الجهاز الحكومى ممثلا فى وزاراته ؟ وهل فى أعماق فلسفة الديمقراطية الاشتراكية ما ينص على ضرورة ترأس الوزراء الجمعيات العمومية لشركات القطاع العام التابعة لهم ، وأن يصدروا قرارات تعيين رؤساء مجالس الشركات وأعضائها ؟ وهل لكى يكون لدينا قطاع عام لابد من اصدار حركات تنقلات بين رؤساء الشركات مماثلة لتلك الخاصة برجال الشرطة أو القضاء مثلا ؟

ان الاجابة على التساؤلات السابقة هى مدخلنا للبحث عن

تصور جديد للقطاع العام الذى يرتكز فى الأســـاس على مبادىء جوهرية ثلاثة :

الأول : ان شركة القطاع العام هى وحدة اقتصادية يجب أن يكون لها استقلالها الذاتى وتحررها من التبعيه الحكومية .

الثانى : ان ادارة شركة القطاع العام هى المسئولة اولا واخيرا عن كل كبيرة وصـــغيرة فيها ، وبالتالى يجب أن تمنح لها كل الصلاحيات للعمـــل على تحقيق الأهـــداف المنوطة بهـــا ومساءلتها عن النتائج وفقا لمعايير موضوعية .

الثالث : ان القطاع العام شأنه شأن القطاع الخـــاص يجب أن يعمـــل فى اطار طبيعى تتفـــاعل فيه القوى والمتغيرات الاقتصادية دون اصطناع حواجز أو اشكال للحماية ، ومن ثم يجب أن يدار ويحاسب على أسس اقتصـــادية وادارية موضوعية .

أن التصور الجديد المستهدف للقطاع العام ليس جديدا فى حقيقته ، فقد كان هو السائد خلال سنوات النشأة الأولى للقطاع العام فى مصر اواخر الخمسينيات . وليسمح لى القـــارىء بأن انقل هنا عن دراسة نشرتها فى عام ١٩٦٩ وهى برغم مرور عشر سنوات لا تزال تمثل ما نبحث عنه حتى الآن (١) :

« لذلك نرى أن رفع كفاءة الادارة فى القطاع العام وتطوير العمل به .. وزيادة انتاجية وحداته ، انما يرتبط أساسا باعادة النظر فى .. الهيكل التنظيمى وفلسفة القطاع العام، وأى اصلاح لا يمس تلك النواحى لا يمـــكن أن نتوقع له نجاحا أى نجاح » .

« وفى اعتقادى أنه يمكن الوصول الى هذا الهدف لو عدنا بالقطاع العام الى تنظيمه الأول البسيط الذى مارسناه فى السنوات التى تلت انشاء المؤسسة الاقتصادية ومؤسسات مصر .. والنصر والهيئة العامة للتصنيع » ..

كانت التجربة فى ذلك الوقت ترتكز على وجود مؤسسات قابضة تمتلك جانبا من رؤوس أموال شركاتها وتطرح أســـهمها

---

(١) د. على السلمى ، الكفاءة الادارية فى القطاع العام ، دراســة مصرية ، مرجع سبق ذكره

للاكتتاب العام بعد دراسة جدواها الاقتصادية . وكان للمؤسسة القابضة سلطات تتركز فى تعيين قادة الشركات الاداريين ومساءلتهم عن نتائج اعمالها وفقا لمعايير الربح والخسارة .

٣/٤ وتتركز اهم عناصر التصور الجديد للقطاع العام فيما يلى :

١/٣/٤ الغاء تبعية الشركات الى الوزارات التى يقتصر دورها على التخطيط العام ورسم السياسات الأساسية الحاكمة للأنشطة الاقتصادية ,والانتاجية فى البلاد .

٢/٣/٤ تكوين شركات قومية قابضة تؤول اليها ملكية الشركات العامة الحالية ، وقد يكون من الملائم تصور الشركات القومية الآتية على سبيل المثال :

- شركة قومية تمتلك شركات الزراعة والرى والصناعات الغذائية .
- شركة قومية تمتلك شركات الصناعات المعدنية والهندسية .
- شركة قومية تمتلك شركات الغزل والنسيج والصناعات المتصلة بها مثل شركات القطن والحليج .
- شركة قومية تمتلك شركات الصناعات الكيماوية والدوائية .
- شركة قومية تمتلك شركات البترول والتعدين والثروة المعدنية .
- شركة قومية تمتلك شركات النقل البرى والنهرى .

٣/٣/٤ ومن الممكن تصور أن تتوزع بين كل من هذه الشركات القومية القابضة الشركات ذات الصفة المشتركة التى تقوم على خدمة باقى الشركات وهى :

- شركات التجارة الداخلية والخارجية .
- شركات التأمين .

– البنوك .
– شركات التشييد والمقاولات .

ويحقق هذا التوزيع فكرة التكامل حيث يتوفر لكل شركة قومية قابضة المصارف وشركات التأمين وشركات التوزيع الداخلى وشركات المقـــاولات والتشييد التى توفر الخدمات الأساسية المعـاونة لشركاتها المتخصصة ، بالاضافة الى تقـــديم ذات الخدمات لكل من يطلبهـا فى الســـوق المحـــلى والخارجى .

٤/٣/٤ تكون الشركات القومية القابضة وفقا لقانون خاص يحدد اسلوب تشكيل مجالس ادارتها وجمعياتهـا العمومية وطـريقة تجميع رؤوس أموالها وطبيعة علاقاتها بالدولة من جانب وبالشركات التابعة لها من جانب آخر .

٥/٣/٤ تعامل الشركات القومية القابضة وشركاتها بعـد التطوير المقترح وفقا للأسس العامة التى تضمنها قانون استثمار رأس المال العربى والأجنبى .

٦/٣/٤ تتخذ الاجراءات تدريجيا لطرح جانب من اسـهم الشركات القومية القابضة وشركاتها التابعة للاكتتاب العام بحيث تقتصر ملكية الدولة على نسبة محددة من رأس مال الشركة القـــابضة لا تـزيد عن ٥١٪ لضمان سيطرتها عليها وتوجيهها لسياساتها ، بمـا يحقق انتشـــار الملكية واستقطاب رؤوس الأموال والمدخرات الوطنية . ولضمان عدم تركز الملكية فى ايدى افراد قلائل يمكن الالتجاء الى احدى وسيلتين (أو الاثنتين معا) :

– تحديد حد أقصى لملكية الاسهم بحيث لا يزيد ما يملكه الفرد وأسرته عن رقم معين .

الاسهم المطروحه وتعيد هى تسويقها للافـراد
– انشاء شركات للاستثمار تتولى الاكتتاب فى

في صورة سندات قابلة للتداول بحيث تنحصر علاقة مالك السندات بشركات الاستثمار دون أن تمتد الى الشركات المطروح اسهمها للاكتتاب .

ان التصور المقترح يمثل اطارا عاما لفكر يستهدف تحقيق غايتين رئيسيتين ، دعم القطاع العام وتأكيد وجوده من ناحية ، وتحرير ادارته من التبعية الادارية والخضوع لقيود البيروقراطية الحكومية من ناحية أخرى . وبهذا المنطق فانه قابل لمناقشة والجدل بلاشك ، خاصة وان قبوله يستتبع اجراء تغييرات اساسية في أوضاع وعلاقات رسخت على مدى السنوات الماضية واهمها :

- علاقات العمل وأوضاع القوى العاملة ومفاهيم المشاركة في الادارة والأرباح .
- العلاقات المالية مع الحكومة وسيطرة الدولة على الموازنات الرأسمالية للشركات .
- قانون الشركات وضرورة تطويره بما يعكس الفلسفة الجديدة للقطاع العام .

الفصل السادس

تطوير إدارة الأفراد ..
خطوة على الطريق

الادارة الجديدة ٠٠ ادارة بالانســـان وللانسان وبالتالى فان أى اصــلاح للادارة المصرية انما يرتكز على حسن اســتخدام الطاقات البشرية المتاحة

تعتبر ادارة القوى البشرية (ادارة الأفراد) من أهم عناصر الادارة الحديثة ومن أوضـــحها تأثيرا على الكفاءة الانتاجية • وحيث اتضح من دراستنا السابقة للقطاع العام فى مصر حقيقة ما يعانيه من تضخم فى تكلفة العمل وانخفاض فى كفاءته فان تطوير علاقات ونظم العمل يكون مدخلا هاما فى استراتيجية التطوير الادارى العام •

وعلى طريق تحقيق الثورة الادارية كان صدور القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين فى القطاع العام (١) خطوة رئيسية نحو ارســاء اسس ومبادىء علمية وموضوعية تتم فى ضــوئها ادارة شئون العنصر البشرى وتوجيه طاقاته نحو الانتاج ومزيد من الكفاءة •

وبرغم كل ما أثاره هذا القانون الجديد من جدل ، فان هناك علامات بارزة فيه تنعكس على العمل الادارى وتسهم فى تصحيح مسيرة الادارة المصرية ونستعرض فى هذا الفصــل الملامح الرئيســية لهذا القانون وانعكاساته على ادارة القطاع العام •

---

(١) صـدر فى نفس الوقت القـانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى شان نظام العاملين المدنيين بالدولة مستهدفا تحقيق ذات النتائج بالنسبة للجهاز الادارى بالدولة • وسنكتفى فى هـذا الفصل بتدارس قانون العاملين بالقطاع العام ؛

١/ تمهيد :

١/١ صـــدر القانون رقم ٤٨ لســـنة ١٩٧٨ باصدار قانون نظام العاملين بالقطاع العام ، وبدأ العمل به اعتبارا من أول يوليو ١٩٧٨ ٠ وقد استهدف القانون الجديد ارساء الأسس لاقامة نظام متطور لعلاقات العمل يقوم على مفهوم ايجابى للوظيفة ورؤية حقيقية لقيمة العمل الانسانى الخلاق فى تنمية الانتاج ورفع كفاءة وقدرة الوحدات الانتاجية ٠

٢/١ وخلافا لما اتجه اليه الاهتمام العام لجماهير العاملين من التركيز على جدول الرواتب الملحق بالقانون ، فقد اتجه القانون الجديد فى الأساس لتحقيق أغراض ادارية وتنظيمية على درجة عالية من الأهمية يمكن تركيزها فى الآتى :

- تأكيد الوظيفة (أو العمل) باعتبارها المحور الأســـاسى الذى تقوم عليه العملية الانتاجية ، ومن ثم نقطة الارتكاز فى تحديد مواصـــفات القائم بالعمل وتقـرير حقوقه وواجباته ٠
- تأكيد سلطة الادارة فى وحدات القطاع العام لاعداد النظم واتخاذ القرارات فى مختلف الشئون الوظيفية بما يتناسب ومتطلبات الانتاج وظروف العمل بالوحدة الاقتصادية ٠ وبالتالى تجنب التدخلات الفوقية من السلطات المركزية من جانب ، والتخلص من أسلوب التوحيد والتنميط فى النظم والاجراءات الذى يغفل أهمية الظروف التى تعمل فيها كل وحدة انتاجية من جانب آخر ٠
- تأكيد مفاهيم جديدة عن العلاقات الوظيفية فى مختلف مراحلها بما يسهم فى انهاء مشكلات وتراكمات ادارية ويسمح بالانطلاق فى تطبيق أساليب متطورة فى أمور تعميم الوظائف وتوصيفها وتقييمها ، واختيار الأفراد وتدريبهم وترقياتهم وتحديد حوافزهم وقياس كفاءتهم وتأديبهم وانهاء خدماتهم ٠

٣/١ من هذا المنطلق يمكن النظر الى صدور قانون العاملين على أنه نقطة البدء لعمل مكثف وكبير من أجـل ترجمة نصوصه الى أساليب ونظم ادارية جديدة تضفى حيـــاة جديدة على أنماط العلاقات الوظيفية السائدة فى القطاع العام ٠

٤/١ وتتركز المسئولية عند تحقيق هذا التطور ــ انطلاقا من قانون العاملين الجديد ــ في مجالس الادارة وأفراد الادارة العليا بشركات القطاع العام ٠ فقد أوكل لهم القانون صلاحيات واسعة تفوق الصلاحيات المخولة لأى مستوى وظيفى آخر يعلو مجلس الادارة ٠ ان الوزير (رئيس الجمعية العمومية للشركة) له فى القانون الجديد تسعة اختصاصات تدور كلها حول الشئون الوظيفية لاعضاء الوظائف العليا بالشركة ، بينما مجلس الادارة له سبعة وأربعون اختصاصا تشمل مختلف مجالات العلاقات الوظيفية . وكذلك يتمتع رئيس مجلس الادارة بستة وعشرين اختصاصا .

وليس لادارة شركة القطاع العام الآن عذر فى عدم الاقبال بايجابية وحماس على وضع صلاحياتها موضع التطبيق الفعال والافادة من السلطات التى منحها لها القانون فى ادارة الشئون الوظيفية بمنطق علمى يتجنب سلبيات الماضى ويتجه الى رفع الكفاءة وتنمية القوى البشرية بموضوعية وتجرد ٠

٥/١ ولعل من الأسباب التى تحتم على ادارة شركات القطاع العام العمل بسرعة وحسم لانجاز التطوير المستهدف ، هو تلك المنافسة الشديدة الصادرة من شركات الانفتاح التى بدأت تتضح معالمها فى سوق العمل وتترك آثارها على شركات القطاع العام ٠ ان الشركات الجديدة اذ تستخدم منطقا اداريا متميزا تعمد الى عرض رواتب ومزايا وظروف عمل متفوقة عما تقدمه شركات القطاع العام ، ومن ثم استطاعت أن تسحب من القطاع العام خبرات وكفاءات نادرة ٠والغريب أنه بالنظر الى ما يحصل عليه العامل بالقطاع العام من أجر ومزايا عينية وحقوق وظيفية واستقرار وأمن فى عمله ، فان المقارنة فى الأغلب تكون لصالح القطاع العام . ولكن القصور الادارى الذى لا يرتفع بالأداء الى المستوى المناسب هو الذى يجعل شركات الانفتاح والقطاع الخاص بشكل عام تبدو وكأنها تقدم فرصا أفضل للعمالة .

٦/١ ومن منطلق الاحساس بالفلسفة الحقيقية لقانون العاملين الجديد بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، نعرض فى هذا الدليل الأسس التى يجب أن تتطور اليها ادارة القطاع العام وصولا الى مستويات أعلى وأفضل للاداء ، ومن ثم النتاجية

أعلى ، وذلك اعتمادا على الصلاحيات المخولة لها والتى أكدها القانون فى أكثر من موضع .

اننا نركز على أن القانون الجديد انما يهيىء المناخ الصالح للعمل الادارى الجديد ، ولا يبقى الا أن يقدم رجال الادارة للافادة من هذا المناخ واستثماره .

٢/ العناصر الأساسية لفلسفة القانون الجديد :

١/٢ ان شركة القطاع العام هى وحدة انتاجية يجب أن تدار وفقا للأسس والمفاهيم الاقتصادية والادارية العلمية . ومن ثم فان أمور العلاقات الوظيفية بها وشئون الأفراد انما تمثل مجالا للاستثمار له مردوده الاقتصادى فى صـــورة اداء أفضـــل وانتاجية أعلى . وعلى ذلك يجب أن تتمتع ادارة الشركة بكل الصلاحية فى ادارة أمورها حتى تتحمل بكل المسئولية عن النتائج .

٢/٢ ان القانون لايمثل فى أغلب نصوصه ســـوى قواعد عامة تسترشد بها الادارة فى كل شركة لتعيد صياغتها بشـكل أكثر تفصيلا فى ضوء المتطلبات الخاصة بالشركة وطبيعة العمل بها . ومن ثم فليس فى القانون انماطا جاهزة أو قوالب جامدة تلتزم بهـــا كل الشركات بغض النظر عما بينها من اختلاف .

٣/٢ ان مجلس ادارة الشركة هو السلطة الحقيقية فيها . ومن ثم فقد أناط به القانون صلاحيـــات وسلطات واســـعة تفوق ما للوزير أو الجمعية العموميـــة أو رئيس مجلس الادارة . والقصد هنا ابراز أهمية العمل الجماعى والمسئولية التضامنية لأعضاء فريق الادارة العليـــا للشركة ، ومن ثـم الابتعاد عن أسلوب الادارة الانفرادية التى تتركز فيها الصلاحيات فى فرد واحد هو رئيس مجلس الادارة .

٤/٢ اتفاقا مع فلسفة الانفتاح والتنظيم القطاعى التى انعكست فى القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى قضى بالغاء المؤسسات العامة وانشاء المجالس العليا للقطاعات .

فان القانون الجديد للعاملين لا يجعل هنـاك معقبا عن

قرارات مجلس ادارة الشركة ، وانما جعل للمجلس الاعلى للقطاع سلطة استشارية تتركز فى التنسيق بين شركات القطاع . وقد أتى النص الخاص بهذا المبدأ عاما وغير محدد (مادة ٢) وان كان القصد أن يتجه المجلس الاعلى للقطاع الى تنسيق نظم وشئون التوظيف وأنماط العلاقات الوظيفية فى شركاته وتحقيق التقارب بينها بما لا يخل بضرورة التباين والتمايز من جانب ، وبما لا يخلق سلطة فوقية ضاغطة من أعلى من جانب آخر .

٥/٢ أن الهيكل الوظيفى للشركة انما يعكس هيكلها التنظيمى ، ومن ثم فان نقطة البداية السليمة فى بناء نظم الأفراد على أساس علمى لابد أن تكون اعداد هيكل تنظيمى واضح ومنطقى وموضوعى ، يترجم الى وظائف يتم توصيفها وتقييمها . فالهيكل التنظيمى اذن ليس مجرد اطار شكلى يقسم الشركة الى أجزاء ومستويات ، وانما هو حقيقة تعبر عن المحتوى الفعلى للشركة وهى الوظائف والأعمال التى تتم بها وما يربطها من علاقات متشابكة ومتداخلة . وكلما كان الهيكل التنظيمى معدا على أسس علمية وبناء على دراسة واعية لحاضر الشركة ومستقبلها ، كانت العلاقات الوظيفية ، وتطوراتها مستندة الى ركيزة صلبة .

٦/٢ ان تجنب واستبعاد كل ماهو وهمى وغير حقيقى فىالتنظيم يسهم فى أقامة الوظائف ومن ثم العمل والانتاج على أسس حقيقية . فالترقيات الوهمية على درجات شخصية ، والتعيينات الوهمية على وظائف لا قيمة ولا مضمون حقيقى لها ، وانفاق الحوافز والأجور التشجيعية على غير أسس من العمل أو الانتاج ، وقياس كفاءة الأفراد وفقا لمعايير هلامية غير محددة المعنى أو المضمون ، كلها أمور مرفوضة فى فلسفة القانون الجديد .

٧/٢ تكامل السلطة والمسئولية من العناصر الأساسية فى القانون الجديد ، فمن يتحمل مسئولية لابد وأن تكون له سلطة معادلة . كذلك تكامل الصلاحيات أساس آخر فى فلسفة القانون . ان من يقر أمرا تكون له صلاحية تعديله ، ومن يتخذ قرارا تكون له صلاحية الرجوع عنه .

٨/٢ ان صلب ادارة الأفراد والمحور الحقيقى لنجاحها وفعاليتها هو تخطيط القوى العاملة • ان اجراءات الترشيح للوظائف والتعيين فيها والترقية والنقل والندب والاعارة وانهاء الخدمة تصبح كلها بلا معنى ولا هدف ان لم تصـــدر قراراتها من خطط واعية تستهدف تكوين قوة عاملة محـددة المواصفات والقدرات والاعداد •

٩/٢ ان الحركية والتجدد هما من الســمات الأساســية للادارة العصرية ، ومن ثم فان القانون اذ يخول لمجلس ادارة شركة القطاع صلاحية وضع النظم والاجراءات واصـــدار اللوائح والقرارات المنفذة له ، انما يسمح لها فى نفس الوقت بصلاحية مراجعتها وتعديلهـا وتطويرها مع تغير الظـروف وتطـور الأوضاع •

١٠/٢ ان جدول الرواتب الملحق بالقانون لايمثل الا اطارا عاما تسترشد شركات القطاع العـــام به فى ترتيب وظائفها بعد توصيفها وتقييمها • ومن ثم فان جدول الرواتب هذا فى الحقيقة لا يعـدو أن يكون تحـديدا للحدين الأدنى والأعلى للمرتبات الأساسية لا أكثر • أما ما عدا المرتب الأساسى من حوافز ومكافآت وبدلات فتلك أمور أناطها القانـون بمجلس ادارة الشركة تقرر فيها حسب ظروفها وامكانياتها وأهدافها الانتاجية ولم يضع عليها أى قيد فى ذلك •

١١/٢ ان التنظيم النقابى ركن هام فى أى شركة ، وبالتالى ينبغى له أن يشارك فى اتخاذ القرارات ذات التأثير على أعضائه ، كما يجب أن يشـــارك فى تحمل المسئولية عن الانتـــاج وأهدافه • لذلك حفل القانون بالنصوص التى تؤكد أهمية وتعاظم دور التنظيمات النقابية فى القطاع العام •

٣/ فى الأحكام العامة لنظام العاملين بالقطاع العام :

١/٣ تسرى أحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على جميع العاملين فى شركات القطاع العام • ويرجع فى الأمور التى لم يعالجها القانون بنصوص صريحة الى قانون العمل رقم ٩١ لســـنة ١٩٥٩ والقوانين المعدلة له •

وبنفس المنطق فانه فى حالة غياب نص صريح فى القانون ، **يمكن الاستئناس بما ورد فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨** باصدار نظام العاملين المدنيين فى الدولة ، حيث استهدف المشرع احداث درجة كاملة من التوافق فى المبادىء والأسس الرئيسية لكل من القانونين ، كذلك أوضحت مناقشات القانونين فى مجلس الشعب اتجاه النية لاحداث هذا التوافق •

٢/٣ أناط القانون بالمجلس الأعلى للقطاع التنسيق بين الشركات الداخلة فى قطاعه وذلك فيما يتعلق بالامور التى تناولها القانون • أى فى أمور الوظائف ، التعيين فى الوظائف ، قياس كفاية الأداء ، الترقية ، الأجور والعلاوات ، البدلات والمزايا المادية والعينية والتعويضات ، ربط الاجر بالانتاج والحوافز والرعاية الصحية والاجتماعية ، النقل والندب والاعارة والبعثات والتدريب ، الاجازات ، واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم ، التحقيق والتاديب وانتهاء الخدمة ، وفى الاحكام الانتقالية للقانون •

والهدف من احداث التنسيق ضمان عدم التباين بين وحدات القطاع الواحد اذا لم يكن هناك مبرر له من تميز ظروف العمل واختلاف الاوضاع الاقتصادية والادارية لهذه الوحدات

كذلك لا يعنى التنسيق العودة الى اسلوب التوحيد والتنميط فى نظم العمل بين الشركات • لذلك فان اسلوب التنسيق كما استهدفه القانون يقوم على اساس أن تتقدم شركة القطاع العام **بطلب المشورة** من المجلس الاعلى للقطاع الذى تتبعه وذلك فى اى شأن من الشئون الداخلة فى نطاق القانون • وعلى المجلس الاعلى أن يضع من القواعد العامة والتوجيهات ما يساعد شركاته على ازالة ما بينها من تناقضات ومن ثم يسهم فى تحقيق الاهداف المرسومة لها •

وبالرجوع الى القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ فان على المجلس الاعلى للقطاع وأمانته الفنية واجب البحث والدراسة فيما يعرض لشركاته من مشكلات أو ما تقوم به من اجراءات ، وبالتالى فان مبادرة المجلس الاعلى للقطاع بدراسة نظم العاملين

بشركاته واصداره لتوجيهات تستهدف التقريب والتنسيق بينهما بما يساعد على تحقيق الاهداف الكبرى للقطاع لايتعارض مع نص المادة ٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ٠

٣/٣ ان توافر المعلومات الوظيفية والشخصية الكاملة عن كل فرد من أفراد العاملين بالشركة وتجديدها باستمرار وانتظام ، يعتبر من الأركان الأساسية فى نجاح نظام العاملين وارساء القرارات فى مختلف الشئون الوظيفية على أسس موضوعية سليمة . لذلك يجب أن ينشأ لكل عامل بالشركة ملف تودع به كافة الوثائق والبيانات المتصلة بوظيفته ، كما تودع به الملاحظات المتعلقة بأدائه والتقارير المقدمة عنه .

ويجب على الشركة اعداد القوائم والسجلات الاحصائية المختلفة التى تعرض تركيب القوة العاملة بها وتوضح أبعادها من حيث الاعداد الكلية ، وتصنيفها بحسب المؤهلات العلمية ، سنوات الخبرة ، مجالات الخبرة ، المستويات التنظيمية ، المسميات الوظيفية ، الدرجات المالية ، التقسيمات التنظيمية الداخلية ، مستويات المهارة الى آخر ذلك من تصنيفات تتفق مع طبيعة الأعمال بالشركة ٠

كما يجب أن تعد سجلات خاصة بأعمار العاملين توضح مقدما من يقترب منهم من سن الاحالة الى المعاش تمهيدا لأعداد من يحل محلهم قبل الموعد المحدد بوقت كاف ٠

٤/٣ تضع لجنة شئون العاملين بالشركة نظاما لاسلوب عملها يسترشد بالأمور الآتية :

- ينشأ سجل خاص بأرقام مسلسلة تدون به محاضر اجتماع لجنة شئون العاملين ٠ ويجب أن تشتمل هذه المحاضر على أسماء الحاضرين والمسائل المعروضة وما دار من مناقشات والقرارات التى اتخذتها اللجنة والأسباب التى بنيت عليها ٠ ويوقع الرئيس والأعضاء الحاضرون وأمين اللجنة على محاضر الجلسات ٠

- تجرى لجنة شئون العاملين بنفسها أو بمن تندبه لذلك من أعضائها تحقيق ما ترى تحقيقه من الموضوعات المعروضة على اللجنة ويكون لها فى ذلك حق الاطلاع

على ما ترى ضرورة الاطلاع عليه من الأوراق والسجلات وسماع الأقوال .

كما يجوز للجنة أن تصدر قرارا بدعوة من ترى دعوته من غير أعضائها لحضور اجتماعات اللجنة على ألا يكون له صوت معدود . وعلى اللجنة أن تثبت كتابة ما قامت به مما سبق .

وتكون المداولات وأخذ الرأى فى لجان شئون العاملين سرية .

- لاتعتبر قرارات لجان شئون العاملين صحيحة الا اذا صدرت بناء على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء اللجنة الحاضرين ، فاذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذى منه الرئيس ويبدأ بأخذ رأى العامل الأدنى فى الدرجة فالأحدث فى الأقدمية . ويعتبر الامتناع عن التصويت بمثابة الرفض .

- لا يجوز استخراج صور من سجل اجتماعات لجان شئون العاملين الا بناء على أمر صادر من جهة قضائية أو من هيئة تأديبية .

أما قرارات اللجان وأسبابها فيجوز الاطلاع عليها وأخذ صور منها لكل ذى مصلحة شخصية ومباشرة بعد الترخيص له بذلك من رئيس اللجنة .

٣/٥ يضع مجلس الادارة نظاما لاتخاذ القرارات فى الشئون الوظيفية لشاغلى وظائف الدرجة الأولى فما فوقها والذين أخرجهم القانون من دائرة اختصاص لجنة شئون العاملين فيما يتعلق بالتعيين والنقل والترقية واستحقاق العلاوات الدورية واعتماد تقارير الكفاية المقدمة عنهم ، كل ذلك مع مراعاة نص المادة رقم ١٢ من القانون فى شأن سلطة التعيين فى الوظائف .

٣/٦ يصدر رئيس مجلس الادارة قرارا بتحديد الاجراءات المتعلقة باصدار نشرة تعلن فيها كافة القرارات والتعليمات الصادرة فى شئون العاملين بالشركة . ويحدد القرار الجهات التى

توزع عليها النشرة والضمانات التى تكفل علم كافة العاملين بها علما يقينيا ٠

كما يتضمن القرار المشـــار اليه طريقة التعليق فى لوحات الاعلانات وذلك بما يكفل اثبات تاريخ التعليق والمدة التى يستمر خلالها وتاريخ رفع القرارات أو المنشورات من اللوحة ٠

٧/٣ على الشركة التى ترغب فى استطلاع الرأى فى أى شأن من الشئون الواردة بالقانون أن تكتب بذلك تفصيلا الى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الذى يتولى طلب الفتوى من مجلس الدولة ٠

٤/ فى الوظائف :

١/٤ خول القانون مجلس ادارة الشركة ســـلطة وضــع الهيكل التنظيمى وجـــداول توصيف وتقييم الوظـائف واعتمادها واعادة النظر فيها كلما اقتضت مصلحة العمل ذلك ٠ وفى هذا المجـال فان على مجلس الادارة أن يراعى الاعتبـــارات التالية :

- ان الهيكل التنظيمى هو الاطـــار الأســـاسى لتحديد التقسيمات الداخليـــة للشركة والعلاقات بينها ، كما يعكس تسلســل السلطة والمسئوليـــة بين المستويات المختلفـة ٠ والأســـاس فى اعداد الهيكل التنظيمى هو الالتزام بالموضوعيـــة الكاملة وتجنب انشاء أو توسيع نطاق تقسيمات أو خلق مستويات تنظيمية لاعتبارات شخصية ٠
- ان الهيكل التنظيمى يمثل خطـــة مستقبلية للشركة ٠ وبالتالى يجب أن يتسع لاســـتيعاب التطورات الادارية والتكنولوجية والتسويقية المحتملة على مدى عدة سنوات قادمة ، الأمر الذى يحتم عدم شـــغل جميع وظائفه دفعة واحدة ٠
- مراعاة التوازن بـين قطـــاعات الهيكل التنظيمى ٠ والتناسب بين حجم كل تقســـيم تنظيمى ومستواه من

جانب وبين مدى اسهامه فى تحقيق أهداف الشركة من جانب آخر ٠

- ان وضع الهيكل التنظيمى للشركة هو الخطوة الأولى نحو اقامة بناء ادارى متكامل لذلك لابد أن يصاحبه « دليل تنظيمى » يوضح الأهداف الرئيسية للشركة ، السياسات العامة التى تسير وفقا لها فى مختلف مجالات النشاط ، الاختصاصات المحددة لكل قطاع وكل تقسيم تنظيمى ، طبيعة العلاقات بين التقسيمات والمستويات التنظيمية المختلفة ، حدود السلطة والمسئولية لشاغلى الوظائف الرئيسية ٠ وينبغى أن يكون هذا الدليل التنظيمى مطبوعا بشكل جيد ومتاحا لجميع شاغلى الوظائف الاشرافية بالشركة على اختلاف مستوياتهم ٠

٢/٤ ان تحديد الوظائف في الشركة ينبع من دراسة الهيكل التنظيمى الذى يعبر عن أهداف الشركة ومجالات نشاطها ٠ لذلك يجب على الشركة تجنب انشاء وظائف لا تتصل بنشاطها ، أو اسباغ مسميات وظيفية مبالغ فيها ٠ كذلك ينبغى تجنب تفتيت الوظيفة الواحدة الى وظائف متعددة دون أن يكون بينها فروق حقيقية فى الاعباء أو المسئوليات أو متطلبات شغلها ٠

٣/٤ يتم توصيف كل وظيفة استنادا الى الدراسة الميدانية والمقارنة بالوظائف المماثلة بالشركات الأخرى وغير ذلك من أساليب الدراسة ٠ ويراعى دائما أن يتضمن وصف الوظيفة البيانات الآتية على الأقل :

- اسم الوظيفة ٠
- المجموعة الوظيفية التى تقع بها الوظيفة ٠
- موقعها فى الهيكل التنظيمى للشركة ٠
- واجبات الوظيفة ٠
- المسئوليات المحددة للوظيفة ٠
- الصلاحيات المخولة للوظيفة ٠
- الوظائف السابقة على الوظيفة فى ذات المجموعة الوظيفية ٠

- الوظائف الأعلى مباشرة فى ذات المجموعة الوظيفية .
- مكان اداء الوظيفة (مكتبية – ميدانية) والظروف المحيطة (غبار ، ضوضاء ، حرارة ...) .

٤/٤ تحدد مواصفات شاغلى كل وظيفة استنادا الى البيانات السابقة ، وتبنى تلك المواصفات فى جزء مستقل من بطاقة وصف الوظيفة . ويجب أن تتضمن البيانات الآتية على الأقل :

- التأهيل العلمى من حيث المستوى والنوع .
- الخبرة العملية من حيث المدة ومجال الخبرة .
- المواصفات الشخصية لشاغلى الوظيفة (السن ، النوع ، الحالة الاجتماعية ..)

٥/٤ يتم تقييم الوظائف باتباع احدى طرق التقييم المتعارف عليها ، ومع مراعاة المعايير التى يصدر بها قرار رئيس مجلس الوزراء اعمالا لنص المادة رقم ٨ من القانون .

٦/٤ وتتولى ادارة التنظيم بالشركة (أو ما يعادلها) اختصاصات اعداد الهيكل التنظيمى وتوصيف الوظائف وتقييمها السابق الاشارة اليها ، وتعد بنتائج أعمالها تقريرا يعرض على مجلس الادارة لاعتماده . كذلك تتولى ادارة التنظيم اختصاصات اعادة النظر فى الهيكل التنظيمى للشركة أو اعادة توصيف الوظائف وتقييمها على أن تعتمد جميعا من مجلس الادارة .

ويجوز للشركة الاستعانة ببيوت الخبرة المتخصصة فى تلك العمليات ومنها المعهد القومى للتنمية الادارية والجهاز المركزى للتنظيم والادارة . وفى جميع الأحوال يجب أن يصاحب الخبراء الخارجيين أفراد من ادارة التنظيم بالشركة لاكتساب الخبرة ومباشرة التطبيق بعد انتهاء الخبراء من مهامهم .

٧/٤ مع مراعاة الظروف الخاصة بكل شركة يمكن للشركة أن تعيد النظر فى الهيكل التنظيمى وجداول ترتيب وتقييم الوظائف بها فى الاحوال التالية فقط :

(أ) ازدياد حجم النشـــاط الذى تمارســـه التقســـيمات التنظيمية المختلفة بالهيكل التنظيمى والناشىء عن أحد أو كل الأسباب التالية :

- زيادة الاعبـــاء والمســـئوليات الملقـــاة على عاتق شـــاغلى الوظائف الاشرافية بالهيـــكل التنظيمى نتيجة للتوسعات وزيادة الاستثمارات .
- اتساع نطاق الاشراف الذى تمارسه التقسيمات التنظيمية الرئيسية على التقسيمات التنظيمية الفرعية .
- استحداث بعض الانشطة التى تمارسها الشركة ولم يتضمنها الهيكل التنظيمى القائم .
- عمليات الدمج والفصـــل والتى يترتب عليهـــا النقص فى الاختصاصات أو سلخ الوحدات .

(ب) ما تسفر عنـــه تجربة الشركة من تبيان عجز الهيـــكل التنظيمى القائم عن الوفاء باختصـــــاصات الشركة وتحقيق أهدافها على النحو المتوقع ، والناشىء عن أحد أو كل الأسباب التالية :

- زيادة طـــول خط الســـلطة بين التقســـيمات التنظيمية الرئيسية والتقســـيمات التنظيميـــة الفرعية بالهيكل التنظيمى مما يؤدى الى حدوث زيادة فى الوقت المستغرق لاتخاذ قرار ما من جانب السلطات الأعلى بالشركة .
- وجود ازدواج أو تكرار فى ممارسة اختصاص ما بين أكثر من تقســـيم تنظيمى داخـــل الهيـــكل التنظيمى للشركة .
- وجود خلل فى نظام الرقابة الداخلية نتيجة لعجز الاختصـــاصات الحالية المســـندة للتقســـيمات التنظيمية الخاصة بالرقابة والمتابعة .

(جـ) التغيرات الحادثة فى جداول ترتيب الوظائف بالشركة والناشئة عن بعض أو كل الأسباب التالية :

- استحداث مجموعة وظيفية أو أكثر داخل جداول ترتيب الوظائف نتيجة لاستحداث بعض الوظائف التى لم تكن موجودة بجداول الترتيب والتى تم استحداثها نتيجة لمزاولة الشركة لبعض الأنشطة الجديدة والتى لم يتضمنها الهيكل التنظيمى القائم .
- ما تسفر عنه تجربة الشركة من ضرورة استحداث بعض نوعيات الوظائف داخل أى من المجموعات الوظيفية النوعية القائمة :
- تغييرات حادثة فى تقييم المستوى الوظيفى لبعض الوظائف نتيجة للتغيير الحادث فى الواجبات والمسئوليات الخاصة بها أو لتغيير فى اشتراطات شغلها ..
- للتغيير الحادث فى مستوى تقييم الشركة .

(د) عدم تناسب المقررات الوظيفية للهيكل الوظيفى القائم مع معدلات الاداء المتوقعة من كل من القطاعات الرئيسية بالشركة وذلك بسبب بعض أو كل من الأسباب التالية :

- زيادة الانتاج بسبب زيادة حجم الاستثمارات أو التوسع فى انشاء فروع جديدة للشركة . .
- اتباع أساليب وطرق فى أداءالأعمال والاجراءات تختلف عما هو متبع حاليا .

(هـ) يمكن قياس الزيادة الحادثة فى رقم الاعمال للشركة عن طريق بعض المؤشرات التى يمكن الاسترشاد بها مثل:

- رقم الأعمال (مع تثبيت الأسعار) عن طريق تحديد سنة الأساس مع حساب الفروق من سنة لأخرى .
- الانتاجية المحققة للجنيه الواحد (خلال الـ ٣ سنوات الأخيرة) .

– اية مؤشرات اخرى يضعها المجلس الأعلى للقطاع تتلاءم مع طبيعة الانشطة التى تمارسها مجموعة الشركات التابعة له ..

٨/٤ على كل شركة ان توافى مركز معلومات القطاع العام برئاسة مجلس الوزراء ، والمعهد القومى للتنمية الادارية ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة بصورة من الهيكل التنظيمى وجدول الوظائف والدليل التنظيمى المعتمد من مجلس الادارة وكذلك اى تعديلات يتم ادخالها عليها .

٩/٤ يراعى فى اعداد جدول الوظائف تقسيمها الى مجموعات نوعية بحيث تمثل كل مجموعة فئة متميزة من الوظائف تشترك فيما بينها بصفات مشتركة سواء من حيث التأهيل العلمى أو الخبرة العملية المطلوبة لها ، أو من حيث تداخل وتكامل الأعباء والمسئوليات ، أو من حيث تقارب المهن المرتبطة بها . ويكون تحديد المجموعات النوعية للوظائف انطلاقا من طبيعة الانشطة التى تمارسها الشركة فى الأساس . ويراعى فى تحديد تلك المجموعات الاسترشاد بالمعايير الواردة فى قرار رئيس الوزراء المشار اليه فى شأن معايير ترتيب الوظائف بالقطاع العام .

١٠/٤ يجب التأكد ان كل مجموعة وظيفية نوعية تمثل تكاملا وظيفيا يسمح بالحركة الافقية والراسية لشاغلى وظائفها بحيث تكون هناك مجالات رحبة لحركة العاملين بين وظائف مختلفة عند نفس المستوى التنظيمى ، وكذلك ترقياتهم الى وظائف أعلى ، كل ذلك داخل نفس المجموعة .

١١/٤ تعتبر المجموعة الوظيفية النوعية وحدة متكاملة فى مجال التعيين والترقية والنقل والندب والاعارة ، بحيث لا تجوز الحركة الوظيفية فيما بين المجموعات النوعية الا فى حالة عدم توافر مواصفات شغل الوظيفة فى العامل ، فيجوز فى تلك الحالة اعمالا لنص المادة رقم ٥٣ من القانون ، وكذلك اذا ترتب على اعادة التوصيف والتقييم الغاء بعض الوظائف فيجوز طبقا للمادة ١٠٨ من القانون الحاق العاملين الذين الغيت وظائفهم بوظائف أخرى حتى ولو فى مجموعة نوعية مختلفة بشرط توافر مواصفات شغلها .

٤/١٢ ليس من الضرورى ان تشتمل كل مجموعة وظيفية نوعية على وظائف تبدأ جميعا من ادنى درجات التعيين وتصل الى قمة درجات جدول الرواتب . بل من المتصور أن تختلف مستويات الوظائف داخل كل مجموعة من حيث درجة البداية والنهاية . ويتم تحديد درجات بداية التعيين ودرجات نهاية لكل مجموعة بحسب طبيعة الوظائف بها ، وبالاسترشاد بمعايير الترتيب الواردة فى قرار رئيس الوزراء المشار اليه .

٤/١٣ نصت المادة رقم ١٠ من القانون على أن يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل او الندب أو الاعارة طبقا للقواعد والضوابط والاجراءات التى يضعها مجلس الادارة فى هذا الشأن . وفى هذا الصدد يجب على مجلس الادارة مراعاة ما يلى :

- الأصل فى شغل الوظائف الدائمة أن يكون بالتعيين أو الترقية أو النقل .
- أن شغل الوظائف الدائمة بطريق الندب او الاعارة يجب أن يكون بصفة مؤقتة وعلى سبيل الاستثناء ، وبذلك لا يجوز أن تتعدى فترة شغل الوظيفة الدائمة بطريق الندب أو الاعارة عن سنة واحدة فى الحالات العادية وسنتين كحد أقصى فى حالات الضرورة (مادة رقم ٥٥ من القانون) .
- كذلك لا يجب اتخاذ الندب الى الوظائف الاعلى سبيلا لحجز الوظيفة ليرقى عليها المنتدب حين استكمال شروط شغلها بالترقية ، ومن ثم يجب أن تنص الضوابط التى يضعها مجلس الادارة على أن شغل الوظيفة الأعلى بطريق الندب لا يعتبر فى حد ذاته مبررا للتفضيل عند الاختيار للترقية .

٤/١٤ يراعى عند وضع مجلس الادارة لنظام توظيف الخبراء الوطنيين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية والعاملين المتدرجين أن يشتمل هذا النظام على العناصر الآتية :

- تحديد نوعية الأعمال والوظائف التى يجوز شغلها طبقا لهذا النظام .
- تحديد مواصفات دقيقة لمن يطلق عليه صفة الخبير .
- تحديد الفترة الزمنية المعقولة للاعمال التى توصف بانها مؤقتة .
- تحديد الأعمال ذات الصفة الموسمية .
- تحديد أسس تقدير الأجور أو المكافآت لشاغلى تلك الوظائف .
- تحديد السلطة المختصة داخل الشركة التى لها حق التوصيف فى تلك الاعمال .
- وضع الضوابط الكفيلة بعدم اساءة استخدام هذا النوع من الاعمال والحد من التوسع فيها بما يمنع من تحولها الى اعباء دائمة بالنسبة للشركة .
- تحديد الأسس والقواعد التى يتم على اساسها تحويل العمالة غير المنتظمة او المؤقتة التى يتم توظيفها وفقا لهذا النظام الى عمالة دائمة بالشركة .

٥/ فى التعيين فى الوظائف :

١/٥ يكون شغل وظائف رئيس واعضاء مجلس الادارة بقرار من رئيس الوزراء .

٢/٥ عدا الوظائف السابقة ، يكون شغل الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة (الوزير المختص) بناء على ترشيح مجلس الادارة . ويراعى عند ترشيح مجلس الادارة للمرشحين لشغل هذه الوظائف ما يلى :

- أن تتوافر مواصفات شغل الوظائف فى المرشحين .
- اذا كان التعيين يتضمن ترقية لبعض المرشحين . لابد من توافر شروط الترقية (التقارير الدورية ، الكفاءة التميز فى الأداء ..) .
- يجب أن يرتب مجلس الادارة المرشحين لشغل وظيفة

واحدة فى حالة تعـددهم وذلك بحسب افضلية كل منهم .

-- يتم اتخاذ القرار بالنسـبة للترشـيح وفقا لقـواعد التصويت التى ينص عليها نظام مجلس الادارة .

٥/٣ يكون التعيين فى باقى الـوظائف بقـرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه ويراعى فى ذلك ما يلى :

-- بالنسبة لشغل الوظائف من الدرجة الثانية فما دونها يجب العرض على لجنة شئون العاملين وفقا للمـادة ٤ من القانون .

- فى حالة تفويض رئيس مجلس الادارة بعض معاونيـه فى اصـدار قرارات التعيين ينبغى صـدور قرارات التفويض واعلانهـا حسب ما جاء فى البند ٦/٣ من هذا الدليل .

- فى جميع الاحوال ينبغى التقيـد بشروط شـغل الوظائف والالتزام بالقواعد والاجـراءات المقـررة من مجلس الادارة .

٥/٤ تعد ادارة شئون العاملين فى كل شركة قوائم بالوظائف تبين الوصف العام لكل وظيفة وشروط شغلها وترتيبها، وتعرض هذه القوائم على مجلس الادارة فى بداية كل سـنة ماليـة لتحديد الوظائف التى تشغل بامتحان وتلك التى تشـغل بدون امتحان .

٥/٥ تلتزم ادارة شئون العاملين بعرض قوائم شـهرية من واقع موازنة وظائفا تبين الوظائف الخالية .

٥/٦ يجب أن تتضمن القـواعد الخاصـة بالاعلان عن الوظائف الخالية التى يصدر بها قرار من مجلس ادارة الشركة ، الأمور الآتية على الأقل :

- وصف الوظيفة وشروط شغلها ودرجتها المالية .

-- الجهة التى تقدم اليها الطلبات والمستندات الواجب تقديمها وميعاد ومكان التقديم وأسلوبه (شخصى / بالبريد) .

- في حالة الوظائف التى تشـغل بامتحـان ، يجب ان يتضمن الاعلان بيانات عن نوع الامتحان (شخصى / تحريرى/عملى ..) ومواده وتاريخه ومكان عقده .

٥/٧ يجب على الشركة اخطار هيئـة التنظيم والادارة بالقـوات المسلحة بصورة من الاعلان المشار اليه فى البند السـابق . كما تخطر مكاتب التوظيف والتخديم وذلك لترشيح العجزة والمؤهلين منهم مهنيا والمصابين بسبب العمليات العسكرية .

٥/٨ يراعى فى الاعلانات عن طلب شـغل وظائف ان يتم نشرها بوسائل تكفل العلم بها وان تترك فترة زمنيـة كافية بين تاريخ الاعلان وبين تاريخ انتهاء موعد تقديم الطلبات .

٥/٩ يراعى فى اجراءات التعيين التى يصدر بها قرار من مجلس ادارة الشركة ان تتضمن الأمور الآتية على الاقل :

- ادراج طلبات شغل الوظائف ومرفقاتها فى سـجلات بأرقام مسلسلة بحسب تاريخ تقديمها .
- اقفال السجل فى نهاية المدة المحـددة لتلقى الطلبات واعتماده من رئيس شئون العاملين .
- فرز الطلبات والتـأكد من اسـتيفاء الشروط المطلوبة بواسطة لجنة يصدر بتشكيلها قرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه .

٥/١٠ يراعى فى النظام الذى يصـدره مجلس ادارة الشركة فى شأن قواعد واجراءات الامتحـانات من اجـل التعيين فى الوظائف ان يتضمن الأمور الآتية على الأقل :

- النص على أن تتولى الاشراف على اجراء كل امتحان لجنة تشكل بقرار من رئيس مجلس الادارة (أو من يفوضه) ويحدد قرار تشـكيلها المهـام والاجراءات الواجبة .
- النص على القواعد المتعلقة بتقييم المتقدمين للامتحان وضوابط مراجعتها بما يكفل الموضوعية والجـدية فى أعمال التقييم .

- النص على القواعد المتبعة فى ترتيب الناجحين مع عدم الاخلال بأحكام المادة رقم ١٤ من القانون وكذلك الأحكام الواردة بالقانون رقم ٥٠٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن الخدمة الوطنية والعسكرية .
- النص على اسلوب اعلان نتائج الامتحان وضمانات اخطار الناجحين .

٥/١١ تعد ادارة شئون العاملين كشفا بأسماء المرشحين للتعيين وفقا لترتيب اسبقيتهم للعرض على لجنة شئون العاملين — وعلى اللجنة ابداء رأيها بعد التحقق من توافر شروط ومواصفات شغل الوظيفة فى كل من المرشحين .

٥/١٢ يجب ان يشتمل قرار التعيين فى ديباجته على ما يأتى :

- توافر شروط ومواصفات الوظيفة فى المرشح .
- وجود درجة مالية خالية بالموازنة مخصصة للوظيفة وصالحة لشغلها ، وكذلك مايفيد الاطلاع على الوصف التحليلى للوظيفة وما اذا كان التعيين فيها بصفة دائمة او مؤقتة .
- اجتياز الامتحان بالنسبة للوظائف التى يتم شغلها بامتحان وأن التعيين كان من بين قوائم الناجحين .
- ان التعيين كان من بين قوائم المرشحين وفقا لترتيبهم بالنسبة للتعيين بدون امتحان .
- ما يفيد موافقة لجنة شئون العاملين على التعيين واعتماد السلطة المختصة لمحضر اللجنة .

٥/١٣ تثبت شروط التعيين فى احدى الوظائف طبقا لما يلى :

- البطاقة الشخصية او العائلية أو جواز السفر بالنسبة لاثبات الجنسية المصرية .
- خطاب معتمد من وزارة الخارجية المصرية بتوافر شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لجنسية احدى الدول العربية .

- صحيفة الحالة الجنائية لاثبات عدم سبق الحكم بعقوبة مانعة للتعيين .
- اقرار من المرشح للتعيين موقعا عليه امام مدير شئون العاملين بالوحدة ومصدقا على التوقيع منه بعدم سبق فصله من الخدمة بقرار او حكم تأديبى نهائى لم يمض على صدوره اربع سنوات على الأقل .
- تحقق وحدة شئون العاملين من استيفاء اشتراطات شغل الوظيفة فى المرشح للتعيين .
- قرار الجهة الطبية المختصة بثبوت اللياقة الصحية للوظيفة المرشح لها العامل او قرار السلطة المختصة باعفائه من هذا الشرط .
- اقرار وحدة شئون العاملين باجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .
- مستخرج رسمى بتاريخ الميلاد او شهادة من المجلس الطبى المختص بتقدير السن وذلك فى حالة عدم قيده بسجلات المواليد .
- ما يثبت المامه بالقراءة والكتابة بالنسبة لمن لا يحمل شهادة دراسية .

١٤/٥ يخطر العامل بالقرار الصادر بتعيينه بخطاب موصى عليه تحدد فيه مهلة لاستلام العمل تحدد وفقا للقواعد التى يصدرها مجلس الادارة والا اعتبر قرار تعيينه كأن لم يكن وذلك ما لم يقدم عذرا مقبولا وفقا للقواعد المشار اليها .

١٥/٥ تعد ادارة شئون العاملين فى كل وحدة سجلا لقيد العاملين الموضوعين تحت الاختبار توضح به بداية ونهاية فترة الاختبار .

١٦/٥ عند تطبيق المادة رقم ٢٠ من القانون بشأن التعيين فى غير أدنى وظائف المجموعة النوعية بسبب توافر مدة خبرة كلية فى المرشح ، يراعى الالتزام بالآتى :

- ألا تقل مدة الخبرة الكلية عن مجموع المدد المبينة فى بطاقات وصف الوظائف الأدنى كشرط للترقية الى الوظيفة المرشح للتعيين بها .

- ان تكون النسبة الغالبة لمدة الخبرة الكلية (٧٥٪ من المدة على الأقل) في مجالات عمل تتصل بطبيعة الوظيفة المرشح للتعيين بها بشكل مباشر .
- ان يتم اثبات مدة الخبرة السابقة بشهادات معتمدة من الجهات السابق العمل بها ، وتتولى ادارة شئون العاملين بالشركة التثبت من صحتها ودقة البيانات الواردة بها من حيث المدد وطبيعة واجبات الوظائف المذكورة بهـا .

١٧/٥ يراعى ان يتضمن نظام احتساب مدة الخبرة المكتسبة علميا وما يترتب عليها من احتساب اقدمية افتراضية وزيادة في اجر بداية التعيين (والذى يصدر بقرار من مجلس ادارة الشركة تطبيقا للمادة رقم ٢٣ من القانون) ما يلي على الأقل :

- تحديد الوظائف التى يمكن اعمال هذه القاعدة بشأنها في كل مجموعة نوعية .
- اقتصار تطبيق هذه الميزة الاضافية على الوظائف التخصصية .
- تحديد مصادر اكتساب الخبرة العلمية (جامعات ، معاهد علمية ، مراكز بحوث ، شركات متخصصة) وذلك بالنسبة لكل وظيفة .
- تحديد المدة القصوى التى يجوز احتسابها بالنسبة لكل وظيفة .
- تحديد العلاقة التبادلية بين مدد الخبرة الزائدة وبين مدد الأقدمية الافتراضية التى تحسب مقابلها .
- النص على ضرورة توفر هذه الخبرة المكتسبة عند التقدم بطلب شغل الوظيفة .
- تحديد اسلوب التحقق من هذه الخبرة ومدى أهميتها بالنسبة لتحسين مستوى الأداء في الوظيفة .

١٨/٥ تسرى الاعتبارات الموضحة في البند السابق (١٧/٥) على قواعد التعيين بما يجاوز بداية الأجر المقرر للوظيفة تطبيقا الفقرة الثانية من المادة رقم ٢٣ من القانون .

٦/ فى قياس كفاءة الأداء :

١/٦ يراعى فى نظام قياس كفاية الأداء الذى يضعه مجلس الادارة أن يتضمن الأمور الآتية على الأقل :

- تحديد عناصر قياس كفاية الأداء لكل مجموعة وظيفية نوعية بما يعكس الطبيعة المتميزة لوظائف كل منها .
- تحديد الأوزان النسبية لكل من عناصر قياس الكفاية وذلك أخذا فى الاعتبار المستوى التنظيمى لكل وظيفة والأهمية النسبية لشاغلها فى التسلسل الرئاسى للوظائف .
- تحديد دورية قياس الكفاية لوظائف كل مجموعه على الا تقل مرات قياس الأداء عن ثلاث مرات خلال السنة الواحدة ، واسلوب حساب التقرير النهائى لدرجة كفاية الأداء سنويا .
- تحديد مصادر البيانات الأخرى التى يجوز الاعتماد عليها فى استكمال تقدير كفاية الأداء .
- تحديد مراتب كفاية الأداء والقيمة النسبية لكل مرتبة ، مع مراعاة أن تكون المراتب ثلاثية (كما فى المادة رقم ٢٤ من القانون) أو خماسية أو سباعية . وفى جميع الأحوال يجب أن يكون الأداء العادى هو اساس القياس . ويجب على كل شركة تحديد معايير الأداء العادى واعلانها للعاملين فى شهر يونيو من كل عام .
- تحديد السلطة المختصة باعتماد تقارير الكفاية عن شاغلى وظائف الدرجة الأولى .

٢/٦ يراعى الا تتجاوز الأهمية النسبية للعناصر السلوكية الاساسية مثل المواظبة ، واسلوب التعامل مع العملاء ، علاقات العمل مع الرؤساء والزملاء عن ١٠٪ من القيمة الاجمالية لقياس الكفاية بحيث لا يكافأ العامل عن أمور منطقية تمثل التزاما طبيعيا للعامل بحكم القانون (واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم) .

٣/٦ يراعى ان يتضمن نظام قياس الكفاية اسلوبا لتخفيض مرتبة الكفاية بما يتناسب مع الجزاءات والعقوبات الموقعة على العامل والمثبتة فى سجله ، وزيادة مرتبة الكفاية بما يتناسب مع الحوافز والمكافآت وأشكال التقدير الايجابى التى حصل عليها والمثبتة فى سجله .

٤/٦ يراعى أن تضع كل شركة نظاما لتسجيل تقديرات الكفاية للعاملين فى الفترات المتتالية وتتبع هذه التقديرات وتحليلها على مستوى الشركة ، التقسيم التنظيمى ، الوظيفة ، المجموعة الوظيفية ، العامل وذلك لاستنتاج المؤشرات الأساسية التى تتخذ اساسا لرسم سياسات وخطط التدريب ، واعادة توزيع العمالة وغير ذلك من السياسات المتعلقة بشئون الأفراد .

٥/٦ يراعى ان تتاح لكل عامل الفرصة فى الاطلاع على البيانات المدونة عنه فى السجلات والمتخذة اساسا فى تقدير كفايته . وله ان يتظلم منها . ويحدد النظام الصادر من مجلس ادارة الشركة الجهة التى يقدم لها التظلم وكيفية الفصل فيه .

٦/٦ يضع مجلس الادارة نظاما لتقييم كفاية العاملين شاغلى الوظائف العليا من غير أعضاء المجلس يسمح بتوفير بيانات ومعلومات عن النواحى الفنية والادارية فى مباشرة أعمالهم بحيث تغطى عناصر الاداء الرئيسية فى وظائفهم . ويتم توفير تلك المعلومات مرتين على الأقل فى السنة للاستهداء بها عند ترشيحهم لشغل وظائف أعلى .

ويراعى عرض هذه المعلومات على مجلس الادارة لاعتمادها وايداعها بملفات هؤلاء العاملين .

٧/٦ يختص رئيس مجلس الادارة باعداد تقارير تقييم الأداء السابق الاشارة اليها فى البند السابق ٦/٦ وذلك بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا من أعضاء مجلس الادارة . وترسل تلك المعلومات مرتين فى السنة على الأقل الى رئيس الجمعية العمومية للشركة لاعتمادها وتقرير ايداعها بملفات العاملين.

٨/٦ يخطر شاغلو الوظائف العليا بصورة من البيانات المتعلقة

بكفايتهم في العمـل المعتمدة من رئيس الجمعية العمومية او مجلس الادارة بحسب الأحوال (كما فى البندين ٦/٦ ، ٧/٦) .

٩/٦ تتولى ادارة شئون العاملين اخطــار كل عامل من شاغلى وظائف الدرجة الثانية فما دونها بصورة من تقرير الكفاية المقدم عنه وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعتماد التقارير من لجنة شئون العاملين .

١٠/٦ تؤشر ادارة شئون العاملين فى السجل المعد لذلك بدرجة كفاية العـامل التى تقررها لجنة شــئون العاملين (او السلطة المختصة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الأولى) كما تجرى هذا التأشير فى ملف خدمته وذلك خـــلال اسبوع من تاريخ صدور قرار اللجنة او السلطة المختصة .

١١/٦ يحدد مجلس ادارة الشركة اجراءات التظلم من تقـارير الكفاية مع مراعاة ما نصت عليه المادة رقم ٢٦ من القانون .

٧/ فى الترقية :

١/٧ مع مراعاة احكام المادتين رقم ٣٢ ، ٣٣ من القانون ، يضع مجلس ادارة الشركة نظـاما يتضمن القواعد والاجراءات المتعلقة بالترقية شاملا ما يأتى على الأقل :

- النص على عدم اتخاذ شغل العامل للوظيفة المرشـح للترقية اليها بطريق الندب عاملا لتفضيله على غيره من المرشحين المســتوفين لشروط شـغل الوظيفة والمتساوين معه فى الخبرة والكفاية .
- النص على المتطلبات الاضافية للترقيـة الى الوظائف العليا بما يتناسب مع اهمية كل وظيفة وفى مقدمتها الدورات التدريبية التى يتحتم على العامل اجتيازها كشرط للترقية .
- مراعاة تكامل الخبرة فى مجموعة الوظـائف الأولى التى شغلها العامل عند ترشيحه للترقية الى وظيفة أعلى .

٢/٧ عند ترشيح مجلس الادارة احد العاملين للترقية الى وظيفة من الوظائف العليا ، يراعى ان يشتمل الترشيح المرفوع الى رئيس الجمعية العمومية للشركة على معلومات كاملة عن جميع الأفراد المستوفين لشروط الترقية للوظيفة وأسباب اختيار المرشح للترقية واستبعاد الآخرين على ان تكون هذه الاسباب مدعمة بالبيانات من واقع سجلات وملفات العاملين.

٣/٧ يراعى تطبيق نفس المبدأ المنصوص عليه فى البند السابق (٢/٧) وذلك بالنسبة لحالات الترقية بالاختيار فى الوظائف التى يختص رئيس مجلس الادارة (أو من يفوضه) بالترقية اليها .

٤/٧ يخطر من تتقرر ترقيتهم بقرارات الترقية ، وتعلن لجميع العاملين بالشركة وفقا لنظام اعلان القرارات المنصوص عليه فى البند ٦/٣ من هذا الدليل .

٨/ فى الأجور والعلاوات والبدلات والتعويضات :

١/٨ فى ضوء قرار مجلس ادارة الشركة بشأن مبدا استحقاق العاملين العلاوة الدورية وبعد اعتماده من الجمعية العمومية للشركة ، تعد ادارة شئون العاملين قوائم بالمستحقين للعلاوة ومذكرة عن حالة كل من يكون قد وقعت عليه جزاءات وذلك لعرضها على لجنة شئون العاملين بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثانية فما دونها قبل موعد استحقاق العلاوة الدورية بخمسة عشر يوما على الأقل .

٢/٨ بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الأولى فما فوقها ، تعد قوائم بالمستحقين منهم للعلاوات الدورية لعرضها على السلطة المختصة بتقريرها وفقا للنظام الذى يضعه مجلس ادارة الشركة تطبيقا للبند ٣/٥ من هذا الدليل .

٣/٨ مع الأخذ فى الاعتبار ان أجر الوظيفة يعكس كل أبعادها حسب قيمتها وأن البدلات هى اضافة استثنائية .

يراعى فى النظام الذى يضعه مجلس الادارة للبدلات أن يتضمن ما يلى على الأقل :

- ارتباط البدلات المقررة بالوظائف وليس بالأشخاص.

- قصر بدل التمثيل على شاغلى الوظائف العــــليا والوظائف الرئيسية التى تأتى فى مستوى تنظيمى نال مباشرة لمستوى رئيس مجلس الادارة .
- جواز الجمع بين أكثر من نوع واحد للبدلات بالنسبة للوظيفة الواحدة .
- الضوابط التى تكفل عدم تقاضى العامل لبدلات دون وجه حق .
- عدم الاقتصار على معيار بعد المسافة عن القاهرة حين تقرير بدلات الاقامة ولكن أيضا مدى توافر الخدمات الأساسية ومتطلبات الحياة العادية فى منطقة العمل.

٤/٨ تتولى ادارة شئون العاملين اجراء الدراسات لمتابعة اوضاع الوظائف المقرر لها بدلات وذلك لتقرير مدى ملاءمة الاستمرار فى دفع هذه البدلات اخذا فى الاعتبار التقدم التكنولوجى فى وسائل الانتاج وتطور اعباء الوظائف وتغير حالة سوق العمل وظروف الحياة فى المناطق المختلفة للبلاد .

٥/٨ يراعى ان ينص نظام المزايا العينية الذى يصــدره مجلس ادارة الشركة بالاشتراك مع اللجنة النقــابية على الأمور الآتية على الأقل :

- ارتباط حصول العــامل على الميزة العينية المقررة بالتزامه بمستوى الاداء العادى المقرر للوظيفة .
- عدم ازدواج حصول العامل على ميزة عينية لمقــابلة أخطار بعض الوظائف مع حصوله على البدل المقــرر للوظيفة لمقابلة ذات الأخطار .
- عدم ازدواج تمتع العامل بمزايا عينية لمواجهة ظروف الحيــاة فى بعض المنــاطق مع حصولهم على بدل الاقامة المقرر لتلك المناطق .
- وضع الضوابط التى تكفل ارتباط تكلفة المزايا العينية بقيمة الانتاج .

٦/٨ يجب مراعاة أن الجهود غير العادية التى يستحق العــامل مقابلا عنها هى من نوع الأعمال التى تخرج عن نطاق الأعمال

المعتادة التى تتضمنها وظيفته وأنها تمثل اضافة حقيقية لها قيمة للشركة . كذلك يجب مراعاة الا تتجـــاوز المبالغ المخصصة لمقابل الجهود غير العادية والأعمال الاضافية نسبة محددة يقررها مجلس الادارة من اجمالى الأجور .

٧/٨ عند التكليف باعمـــال اضافية بمقابل يجب صدور قـــرار التكليف من الرئيس المباشر للعامل ويعتمد هـــذا القرار من الرئيس الأعلى المسئول عن القطاع الذى يعمـــل به العامل . وفى جميع الأحوال يجب مراعاة ان يتضمن قرار التكليف بأعمال اضافية تحديد نوع العمل وحجمه المطلوب انهاؤه والوقت المسموح به لذلك .

٨/٨ تتولى ادارة الشئون المالية متابعة مبالغ الأجـــور الاضافية المنصرفه فى كل تقسيم تنظيمى وترفع تقريرا بمعـــدلات الصرف شهريا لمجلس الادارة منعـــا لاستخدام الأجـــور الاضافية لأداء اعمـــال عادية كان ينبغى انهاؤها فى وقت العمل العادى .

- ضرورة التزام الموضوعية الكاملة فى اعـــداد الهياكل التنظيمية ، ومن ثم جـــداول الوظائف بحيث تعكس الاحتياجات الفعلية للعمـــل مع الآخذ فى الاعتبـــار احتمالات التطور المستقبلية .
- مراعاة الاقتصار فى انشاء الوظائف العليا على العدد اللازم فعلا لاحتياجات العمل وتجنب التوســـع فى انشـــاء تلك الوظائف لمجرد ايجاد مجـــالات لترقية العاملين اذا لم تكن ضرورات العمل تفرض هـــذا الانشـــاء .
- ضرورة الالتزام بالاسس الموضـــوعية فى توصـــيف وترتيب الوظائف وتجنب التأثر بالعوامل الشخصية حتى تأتى عملية تسكين العاملين فى ظـــل القانون الجديد على أساس سليم .
- اعتبـــار حجم القـــوى الوظيفية الموجـــودة فى ١٩٧٨/٧/١ بمثابة نقطة توازن ، ومن ثم ينبغى عدم انشاء أية وظائف جديدة الا بناء على زيادات حقيقية

فى حجم العمـــل لا يمكن مقابلتها بالقوى الوظيفية الحالية ومع مراعاة التقيد بنسبة الاجـــور الى الانتـــاج .

- اعتبار الوظائف العليا الحالية مشغولة بصفة شخصية وبالتالى فانه فى حالة خلو اى منها لانتهـاء خدمة شاغلها لا تتم الترقية اليها من وظيفة ادنى الا بعـد التأكد من مبررات ابقائها .

- مراعاة ان يكون التعيين فى أدنى الدرجات بقـــدر المستطاع ، وفى جميع الأحوال يجب احداث توازن بين عدد وتكلفة الوظائف التى يتم التعيين عليهـــا ، وبين عدد وتكلفة الوظائف التى يتم خلوها لانتهـــاء خدمات شاغليها او بسبب الغائها لعدم الحاجة اليها.

- مراعاة الاستفادة من الاعتمادات المرصودة للمكافآت والحوافز فى مختلف اشكالها لحفز العـــاملين على زيادة الانتاج وتحسين الكفاءة .

٩/ فى ربط الأجر بالانتاج والحوافز :

١/٩ يراعى فى نظم ربط الأجر بالانتـــاج (العمل بالقطعة ، أو بالانتاج ، او بالعمولة) أن تتضمن العناصر الآتية على الأقل:

- تحديد مجالات العمل التى تنطبق عليها هذه النظم.

- تحديد المســـتوى التنظيمى للوظائف التى يجـــوز لشاغليها العمل بنظم ربط الأجر بالانتاج على الا يتعدى ذلك فى جميع الأحوال وظائف الدرجة الثانية .

- تحديد معدلات الاداء الواجب تحقيقها بحيث تشمل عناصر كمية الانتاج ومستوى الجودة .

- النص على عدم تمتع المشـــتغلين بنظم ربط الأجـر بالانتاج بالعلاوات الدورية أو البدلات التى يحصـــل عليها من هم فى نفس وظائفهم ويعملون بنظـــام الأجر العادى .

٢/٩ ينبغى أن تراقب الادارة تطور تكلفة الانتـاج عند تطبيق النظم المشار اليها فى البند السابق ١/٩ وتعمل على ان تظل العلاقة بين الأجور والانتاج على مستوى الشركة عند نفس النسبة المقررة .

٣/٩ ينبغى مراجعة تطور المبيعات والمخزون من الانتاج السلعى التام والربحية وذلك فى ضوء تطبيق نظم ربط الأجـــر بالانتاج واتخاذ الاجراءات الكفيلة بالاستفادة منها فى تحسين الكفاية والانتاجية .

٤/٩ يراعى ان تشتمل نظم الحوافز التى يصدرها مجلس ادارة الشركة على العناصر الآتية على الأقل :

- أن يرتبط الحصول على الحـــوافز المادية او الادبية بالانتاج والأداء المتميز الذى يسهم فى تحقيق اهداف الشركة .
- ان تتجه الحوافز الى دفع العمـل من اجـــل زيادة الانتاج وتحسين الجـودة وتطوير اساليب العمـــل والانتاج وتخفيض التكاليف وحسن استخدام المعدات والآلات وصـيانة المبانى والأصـــول الثابتة وتوفير الخامات وترشيد استخدامها .
- الابتعاد عن نظم الحوافز العـــامة التى لا تفرق بين العاملين على أساس مساهماتهم النسبية فى الانتاج.
- تحديد معايير الأداء الفردية والجمـــاعية التى تتخذ أساسا لقياس الانتاج ومن ثم استحقاق الحوافز .

٥/٩ يفضل أن تتخذ بعض الحوافز المادية شكل توزيع أسهم أو تكوين مدخرات بما يسمح للعاملين بالمشـــاركة فى ملكية الشركات التى يعملون بهـــا تحقيقا لأهـداف الاشتراكية الديمقراطية .

٦/٩ ينبغى أن يعد مجلس الادارة تقـــريرا يعرض على الجمعية العمومية للشركة يوضح تطور الانتاج والانتاجية فى علاقتها بنظم ربط الأجر بالانتاج والحوافز ويبين العـائد الحقيقى للحوافز وأثرها على اقتصاديات الشركة .

٧/٩ على ادارة شئون العاملين ان تعد بيانا بأسماء العاملين من شاغلى وظائف الدرجة الثانية فما دونها الذين يجوز منحهم العلاوة التشجيعية وفقا للقواعد المنصوص عليها فى المادة رقم ٥٠ من القانون وذلك بنـــاء على ترشيحات الرؤساء المباشرين الذين يصـــدر بتحديدهم قرار من رئيس مجلس الادارة .

وتعرض هذه الأسماء على لجنة شئون العــاملين فى خلال شهر يناير ويوليو من كل عام (أو بحسب ما يقرره مجلس ادارة الشركة) .

وبالنسبة لشــاغلى وظائف الدرجة الاولى والوظائف العليا يختار مجلس الادارة من يمنح العلاوة التشجيعية ممن قاموا بجهود خاصـــة أو حققوا اقتصادا فى النفقـــات أو رفعا لمســـتوى الأداء . وتعلن القرارات بمنح العـــلاوة التشجيعية على جميع العاملين بالشركة مع بيان أســـباب منح العلاوة لكل من حصل عليها .

٨/٩ على ادارة شئون العاملين ــ بعد اســـتطلاع آراء الرؤساء المختصين فى كل التقسيمات التنظيمية بالشركة ــ أن تعلن سنويا عن أنواع الدراسات والمؤهلات التى يحسن بالعاملين الاتجاه الى الالتحاق بها بما يحقق حصولهم على مؤهـــلات اعلى تتفق مع طبيعة الأعمال بالشركة وتســـهم فى تأهيلهم للتميز فى اداء واجبات وظائفهم . وبذلك يكونون مرشحين للحصول على العلاوة التشجيعية المنصوص عليها فى الفقرة الأخيرة من المادة رقم ٥٠ من القانون .

٩/٩ يراعى عند النظر فى مدى اســـتحقاق العامل العـــلاوة التشجيعية بسبب حصوله على مؤهل علمى اعـــلى أو درجة علمية أعلى من الدرجة الجامعية الأولى ما يلى :

- أن يكون قد حصل على موافقة الشركة للالتحـــــاق بالدراسة .
- الا يحصل على اجازات خاصـــــة للدراسة أو أداء الامتحان فيما يجاوز ما نصـــت عليه الفقرة (٣) من المادة رقم ٧١ من القانون .

- الا تقل تقارير كفايته اثناء فترة الدراسة عن معدلها قبل الالتحاق بالدراسة .
- الا تكون قد وقعت عليه اثنـــاء فترة الدراسة اى جزاءات بسبب مخالفته لقواعد او اجراءات العمـــل بالشركة .

١٠/٩ يراعى ان حصول العامل على مؤهل علمى اعلى او درجة علمية اعلى من مستوى الدرجة الجامعية الاولى اثنـــاء الخدمة لا يبرر فى حد ذاته طلب تغييره وظيفته او ترقيته الى وظيفة اعلى ، ولكن يؤخذ هذا التغير فى المستـــوى العلمى للعامل فى الاعتبار اذا ترتب عليه أن يصـــبح اكثر استيفاء لمطالب شغل وظيفة اخرى فينقل اليها اذا كانت فى نفس درجة وظيفته ، أو يندب لشغلها اذا كانت اعلى من وظيفته لحين استيفائه كل شروط الترقية اليها .

١٠/ فى النقل والندب والاعارة والبعثات والتدريب :

١٠/١ يكون نقل العامل الى وظيفة مماثلة او تتوافر فيه شروط شغلها داخل الشركة اما بنـــاء على طلبه او طلب الرئيس المباشر . وفى جميع الأحوال يلزم لاقرار النقل توضـــيح الأسباب والظروف وبيان اثره على الانتاج . ويجب اعتماد قرارات النقل بالنسبة لشاغلى الوظائف من الدرجة الثانية فما دونها من لجنة شئون العاملين . اما بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الأولى والوظائف العليا فيكون اقرار نقلهم حسب النظام الذى يضعه مجلس الادارة كما فى البند ٥/٣ من هذا الدليل .

١٠/٢ تنفيذا لحكم المادة رقم ٥٣ من القانون ، يجب على ادارة شئون العاملين بعـــد اعتماد بطاقات توصـــيف الوظائف وجداول الترتيب مراجعة البيانات الخاصة بشاغلى هـــذه الوظائف للتأكد من توافر اشتراطات شغلها فيهم .

وتعد ادارة شئون العاملين قوائم باســـماء العاملين الــذين لا تتوافر فيهم اشتراطات شـــغل الوظائف التى يشغلونها فعلا واقتراحاتها بشأن الوظائف الأخرى داخـــل

الشركة التى يمكن نقلهم اليها بعد استطلاع آراء الرؤساء المختصين .

وتعرض هـذه القوائم على لجنة شـــئون العاملين (بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثانية فما دونها) وعلى مجلس الادارة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الأولى فما فوقها لاصدار قرارات النقل اللازمة .

١٠/٣ على مختلف الشركات موافاة الامانة الفنية للمجلس الأعلى القطاع الذى تتبعه كل شركة بالبيانات الآتية :

- عدد العاملين الذين لا تتوافر فيهم اشتراطات شـــغل وظائفهم أو اية وظيفة أخرى خالية فى الشركة التى يعملون بها .
- العاملون الزائدون عن حاجة العمل فى وحداتهم .
- عدد درجات الوظائف الخـالية بالشركة واشتراطات شغلها والمجموعة النوعية التى تنتمى اليها .
- احتياجات الشركة من العاملين الذين ترغب فى نقلهم اليها ومواصفات الوظائف المقترح نقلهم اليها .

وتتولى الامانة الفنية دراسة هــذه البيانات وترفع مذكرة بمـــا توافق عليه الى الوزير المختص لاســتصدار قرارات النقل الشركات داخل القطـاع أو قرارات رئيس مجلس الوزراء فى حالات النقل من قطاع الى قطاع آخـر (مادة ٥٤ من القانون) .

١٠/٤ يكون الندب الى وظيفة اخـــرى مماثلة او وظيفة اعلى مباشرة على سبيل الاستثناء . والأصل فى الندب أن يكون لفترة مؤقتة ولمواجهة ظروف طارئة . لذلك ينبغى الا تزيد فترة الندب عن سنة واحدة ، يمكن زيادتها لسنة أخـرى كحد اقصى وذلك بموافقة مجلس الادارة .

ويصدر مجلس الادارة نظـــاما يحدد الوظائف التى يجوز الندب اليها واجراءات اقرار عمليات الندب .

ويراعى بالنسبة للعامل المرشـح للترقية الى وظيفة

أعلى عدم ندبه لشغلها اذا كانت الفترة اللازمة لاستكماله شرط المدة للترقية اليها تقل عن ستة أشهر .

وفى جميع الأحوال فان شغل العامل للوظيفة بطريق الندب لا يجب أن يؤخذ كعامل تفضيل عند الاختيار للترقية اليها .

١٠/٥ يصدر مجلس الادارة نظاما يحدد القواعد والاجراءات التى تتبع فى حالات الاعارة فى الداخل أو الخارج على أن يتضمن الآتى على الأقل :

- تحديد العدد الأقصى المسموح باعارته من العاملين على مستوى الشركة وعلى مستوى التقسيمات التنظيمية أو المجموعات النوعية للوظائف .
- تحديد المدة المسموح بها فى الاعارة والحد الأقصى لها.
- تحديد اجراءات طلب الاعارة واجراءات اقرارها .
- تحديد السلطة المختصة باقرار الاستثناء من الحد الأقصى لمدة الاعارة .
- تحديد معايير الاختيار بين طالبى الاعارة فى حالة تساوى أوضاعهم .

١٠/٦ يضع مجلس ادارة الشركة نظاما للتدريب يتضمن العناصر الآتية على الأقل :

- تحديد أسلوب وتوقيت حصر الاحتياجات التدريبية للشركة على أساس علمى .
- تحديد اسس اختيار المرشحين لحضور البرامج التدريبية .
- شمول العمل التدريبى بالشركة لمختلف المستويات الوظيفية والمجموعات النوعية للوظائف .
- تحديد اسس ومعايير اختيار المدربين .
- تحديد اسس ومعايير التعامل مع الأجهزة والمراكز التدريبية الوطنية والأجنبية .

- تحديد أسس ومعايير اعداد موازنة التدريب والمعاملة المالية للمتدربين والمدربين .
- تحديد واجبات المتدرب والتزاماته قبل الشركة .
- تحديد أسس وأساليب قياس فعالية التدريب .
- النص على اعتبار تخلف العامل عن التدريب اخلالا بواجبات وظيفته ومن ثم ضرورة التحقيق معه بواسطة السلطة المختصة لتحديد مدى مسئوليته الادارية .

٧/١٠ يراعى فى نظام التدريب النص على اقامة الدورات التدريبية الخاصة بالاعداد للترقية الى الوظائف العليا وأسس تقييم الدارسين بها اعمالا لنص المادة رقم ٣٤ من القانون بشأن اشتراط اجتياز تدريب معين للترقية عموما وقرار اللجنة العليا للثورة الادارية برئاسة رئيس مجلس الوزراء فى ١٩٧٨/٣/٩ باشتراط اجتياز دورات تدريبية محددة للترقية الى الوظائف العليا .

١١/ فى الأجازات :

١/١١ اذا انقطع العامل عن عمله فيجب على الرئيس المباشر اخطار ادارة شئون العاملين على النموذج المعد لذلك بهذا الانقطاع يوم حصوله وبعودة العامل المنقطع يوم عودته سواء كان الانقطاع بترخيص سابق أو بدون ترخيص .

٢/١١ يقدم طلب الأجازة الاعتيادية الى الرئيس المباشر بعد التأشير عليه من ادارة شئون العاملين بمدى استحقاقه للأجازة المطلوبة ثم يعرض الطلب فى اليوم التالى على الأكثر لتقديمه الى الرئيس المرخص له بالتصريح بالأجازة الاعتيادية طبقا للنظام الذى يضعه مجلس الادارة فى هذا الشأن ليصدر قراره بمنح الأجازة مع تحديد بدايتها ونهايتها أو رفضها

٣/١١ على كل عامل رخص له فى أجازة أن يحرر فى اليوم الأخير من أيام العمل الرسمية اقرار قيام على النموذج الذى تعده الشركة مبينا به تاريخ بداية ونهاية الأجازة المرخص له بها وعنوانه خلال فترة الأجازة ، كما يحرر اقرارا مماثلا فى

اليوم الأول من عودته من الأجازة ، ويقدم كل من الاقرارين في اليوم ذاته الى الرئيس المباشر للاعتماد واحالتهما الى ادارة شئون العاملين •

٤/١١ يتعين على العامل الذي يطلب مد أجازته أن يبلغ الرئيس المرخص له بالتصريح بالأجازة كتابة قبل انتهاء أجازتـــه بوقت كاف فاذا لم يصله رد بالموافقة وجب عليه العــودة الى العمل •

فاذا تخلف عن العودة الى عمله بعد انتهاء مدة الأجازة الاعتيادية مبـــاشرة تعين على الرئيس المبــاشر ابلاغ ادارة شئون العاملين بانقطاعه في اليوم الذى كان محددا لعودته. وعلى ادارة شئون العاملين اتخاذ الاجراءات القانونية المقررة فى هذا الشأن •

٥/١١ اذا انقطع العامل عن عمله بسبب المرض فعليــه أن يبلغ خلال ٢٤ ساعة على الأكثر من انقطاعه رئيسه المباشر فى الجهة التى يعمل بها ، مع بيان محل اقامته ليحيلــه عن طريق ادارة شئون العاملين في اليوم ذاته الى الجهة الطبية المختصة تمهيدا لمنحه الأجازة اللازمة فاذا انقضت الأجازة دون أن يشفى وجب عليه أن يعيد الابلاغ فى اليوم التالى على الأكثر لانتهاء الاجازة لاعادة الكشف الطبى عليــــه ، ويتكرر الابلاغ والكشف حتى يعود العامل الى عمله •

٦/١١ فى الحالات التى لا تقرر فيها الجهة الطبية المختصة صراحة مرض العامل يتعين على الشركة التى يتبعها أن تحيله الى التحقيق لتحديد مدى تمارضه فى ضـــوء ما يقدمــه من مستندات طبية • فاذا ثبت تمارض العامل جوزى تأديبيا طبقا للقانون • أما اذا لم يثبت تمارض العامل فتحسب مدة الانقطاع من رصيد أجازاته الاعتيادية •

٧/١١ يمنح الزوج أو الزوجة اذا رخص لأحدهما بالسفر للخارج لمدة ستة أشهر على الأقل أجازة بدون مرتب •

ويتعين على الجهة الادارية أن تستجيب فى جميـــع الأحوال لطلب الزوج أو الزوجة بشرط أن يكون كلاهمـا من العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون أو من العاملين

الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو قرارات خاصة ولايسرى هذا الحكم على العاملين بالقطاع الخاص •

١٢/ فى التحقيق مع العاملين وتأديبهم :

١/١٢ يخطر العامل كتابة بالجزاء الموقع عليه وأسباب توقيعه وذلك فى خلال سبعة أيام من صدور القرار الادارى بتوقيعه •

وينفذ جزاء الخصم من الأجر المستحق للعامل اعتبارا من أجر الشهر التالى لاعلانه بالجزاء الموقع عليه وفى الحدود الجائزة قانونا •

٢/١٢ تودع أوراق التحقيق والجزاء بملف فرعى يلحق بملف خدمة العامل وتعد صحيفة خاصة بالجزاءات التأديبية تودع بالملف الفرعى المشار اليه تسجل بها المخالفات والجزاءات التى وقعت عليه وتواريخ وارقام القرارات الصادرة بتوقيعها •

٣/١٢ على ادارة شئون العاملين دون حاجة الى طلب من العامل اتخاذ اجراءات محو الجزاءات اذا ما توافرت شروط المحو طبقا لأحكام القانون •

١٣/ فى انتهاء الخدمة :

١/١٣ اذا قدم العامل استقالته فعلى ادارة شئون العاملين أن تثبت عليها تاريخ ورودها وتعرض هذه الاستقالة فوراً على السلطة المختصة مشفوعة بمذكرة تفصيلية عن حالته من واقع ملف خدمته •

فاذا رأت السلطة المختصة الموافقة على قبول الاستقالة أو ارجاء قبولها لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أو بسبب اتخاذ اجراءات تأديبية ضد العامل تعين على ادارة شئون العاملين ابلاغ العامل فورا بذلك •

وفى جميع الحالات تودع الاستقالة بملف خدمة العامل بعد التأشير عليها بقرار السلطة المختصة •

٢/١٣ تعد ادارة شئون العاملين فى أول كل عام بيانا بأسماء العاملين الذين يبلغون السن المقررة لترك الخدمة لعرضه على السلطة المختصة تمهيدا لاتخاذ الاجراءات اللازمة لاستصدار قرار انهاء خدمة العامل ابتداء من اليوم التالى لبلوغه هذه السن .

ويبلغ القرار الى العامل وترسل الى رئيسه المباشر صورة منه مع حفظ صورة أخرى بملف الخدمة بعد التأشير عليها بما يفيد حصول التبليغ .

ان المبادىء والمفاهيم السابقة تنبع من الفلسفة الجديدة لقانون العاملين بالقطاع العام الذى يستهدف تطوير نظم وعلاقات التوظف بما يغير من مفهوم الوظيفة العامة بحيث تختفى صور السلبية واللا مبالاة وتتحول الى مساهمات ايجابية فى تحسين الانتاج ورفع الانتاجية .

ان الادارة الجديدة ترى فى العنصر البشرى ثروة أساسية لابد من استثمارها وتوظيفها لخدمة الأهداف الانتاجية ، وفى المقابل تحصل على العائد العادل المتعادل مع ما تقدمه فى مساهمات .

ولن تتحقق هذه الصورة المشرقة للعمل الانسانى فى وحدات القطاع العام الا من خلال نظم ادارية متطورة تستند الى أساليب علمية تتعامل مع العنصر البشرى بمعايير موضوعية توازن بين الجهد المبذول والعائد المادى والمعنوى للعامل لقاء عمله .

وليس من شك أن تطوير القطاع العام على النهج الذى اوضحناه فى الفصل السابق يرتبط ارتباطا جذريا مع تطوير مفهوم ادارة الأفراد ويتوقف عليه . اذ أن التغييرات الهيكلية فى أوضاع الشركات وعلاقاتها التنظيمية لن تحدث آثارها الايجابية المستهدفة الا من خلال عمل ادارى وكفاءة بشرية تقتنع بالتغيير وتعتبره وسيلة لتحسين أوضاعها الوظيفية والاجتماعية بالعمل المنتج والجهد المتصاعد .

وهنا تبدو أهمية القيادة الادارية فى الاعداد والتوجيه لاحداث التغيير التنظيمى بتوعية الأفراد وخلق المناخ الذى يساعدهم على تفهم أبعاده وأهدافه وأهمية مشاركتهم فى احداثه.

الفصل السابع

الإطار العام ..
للإدارة الحكومية الجديدة

ان الادارة الحكومية هى مركز التفكير واتخـاذ القرارات فى البنـاء الادارى العـام للدولة ، ومن ثم فان تطويرها وترشـيدها هو عصب العمل الادارى الجديد !

١ ــ اهمية الادارة الحكومية فى المجتمع الجديد :

تتطلع جماهير شعب مصر الى مسـتقبل ينتشر فيه الرخاء وتسوده الرفاهية والعدالة الاجتماعية فى اطار من الاشـتراكية الديمقراطية وفى منـاخ الحرية والسـلام ولكى يتحقق هـذا المستقبل المنشود فان عملا هائلا لابد وأن يوجه لتغيير كثـير من الأوضاع والظروف السائدة فى وحدات الانتاج والخدمات . كما ان جهدا خـارقا يجب ان يبذل من أجل زيادة الانتـاج وتحسين مستوى الخدمات . وهذا العمل وذلك الجهد انما يحتاجان الى التخطيط والتوجيه ، كما تزيد كفاءتهما وتتصاعد انتاجيتهما بقدر التنسيق والضبط المتوافر ، وبحسن المتابعة والرقابة والتقييم .

ومن المؤكد ان انجاز التحول الاقتصادى والاجتماعى الكبير فى مصر الجديدة سيعتمد بدرجات متعاظمة على المبادرات والجهود الشـخصية للمـواطنين ووحـدات القطـاع الخـاص ، الا انه سيظل معتمدا وبدرجة اساسية لا يمكن اغفالها على الطـاقات الانتاجية للقطاع العام . وصحيح أن وحدات الحكم المحلى سيكون لها دور أكبر فى توجيه انشطة الانتاج والخدمات فى المستقبل ، الا أن وجود سـياسات قومية تحدد الأسس المشتركة والمعايير

العامة لتوجيه العمل الوطنى فى مختلف ابعاده سيظل امرا ضروريا .

من كل ما سبق يتضح لنا اهمية وحيوية الدور الذى يجب أن تختص به الادارة الحكومية الجديدة فى المرحلة الهادفة الى تحقيق المستقبل ، وهو دور قيادة وادارة التنمية Developmeut

Admiwiistraton ان الادارة الحكومية الجديدة ستكون هى قمة التنظيم الادارى القومى تمارس وظائف ادارية حيوية تختص برسم السياسات العامة واعداد الخطط والبرامج القومية وتقديم الخدمات ذات الصبغة المركزية او القومية التى تعجز عنها المستويات الادارية الأدنى ، كما تختص بأمور المتابعة والتقييم على المستوى القومى .

فى ضوء هذا التصور فان الادارة الحكومية الجديدة لن تكون ادارة تنفيذية روتينية ولا يجب لها أن تكون كذلك . بل ستكون ادارة يغلب عليها طابع التفكير والبحث والابتكار .

ان الادارة الحكومية الجديدة ستكون مصدر التوجيه والتنسيق للعمل الوطنى فى ابعاده ومستوياته المتعددة ، كما ستكون مصدر العون والمساعدة للواحدات والأجهزة الادارية فى القطاعات والاقاليم والمحليات . وجدير بالذكر أن الادارة الحكومية المعنية تشمل أجهزة رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء) والوزارات ومجموعة الأجهزة المركزية والهيئات العامة ذات الطابع القومى ، وسوف نفصل فى جزء قادم من هذا الفصل تصورنا عن تكوين هذه الادارة الحكومية والاختصاصات العامة لعناصرها الرئيسية .

ولقد أشار السيد رئيس الجمهورية فى مرات متعددة الى أن هدفا أساسيا من أهداف المرحلة الجديدة هو « اعادة بناء مصر » من خلال بناء السلام ، وبناء الديمقراطية ، وبناء الرخاء . كذلك التزمت الحكومة فى بيانها أمام مجلس الشعب بأسلوب عمل محدد بين عناصره ما يلى :

- زيادة الانتاج والارتفاع بمعدلاته بحشد جميع الطاقات البشرية والمادية المتاحة .

- التخطيط للتنمية بكل عناصرها المادية والبشرية •
- العمل على حل مشاكل الجماهير •
- الوقوف بحزم تجـــاه بعض الظواهر التى تسربت الى نظامنا الادارى بمـا يمثله الروتين البـــالى والتسيب واللامبالاة والانحراف والتهرب من حمل المسئولية •

ويمكن بلورة هـذه الأهـداف فى احـــداث « تغيير حقيقى وثورى فى تنظيمات وأوضاع القطاع العام ، وفى جهاز الدولة بصفة عامة يقضى على كل مظاهر التسيب والانحراف والسلبيات ويحقق اطلاق الطاقات لمزيد من الانتاج والعطاء •

وفى اطار هذه المعطيات فان تطوير أجهزة الدولة ورفع كفاءتها تصبح من المطالب القومية الحيوية ، وبالتالى يصبح تطوير نظم العمل وأساليبه من المهام الملحة لخدمة أهداف اعادة البناء وتحرير الأرض •

ان قضية تطوير أجهزة الدولة ورفع كفاءتها وتحسين أساليبها فى العمل تحتاج الى تخطيط متكامل نظرا لتعدد وتشابك العوامل المؤثرة فيها ، كذلك فان احداث تغيير حقيقى جذرى فى أوضـــاع وتنظيمات وأساليب العمل فى جهاز الدولة عموما يتطلب فترة زمنية ممتدة وجهدا مركزا • من ناحية أخرى ، فان هناك ضرورة الى ادخال تحسينات فورية وتغييرات تدريجيـــة تقلل من مظـاهر التخلف والانحـــراف وتعمل على التخفيف من المشـكلات التى يعانى منها المجتمع دون أن تصرفنا هذه الحلول العاجلة عن الهدف الأساسى وهو التطوير الشامل فى المدى البعيد •

٢/ نحو استراتيجية ادارية جديدة للادارة الحكومية :

ان اعداد الدولة لمعركة بنـــاء السلام والرخاء والديمقراطية لا تقتصر على الجوانب السياسية البحتة بل تتعداها الى ضرورة بذل جهود خارقة فى مجالات الانتاج والخدمات تستهدف تحقيق أقصى انتـاج ممكن فى أقصر وقت وبأدنى تكلفة ويتطلب الأمر الحشد الكامل والتعبئة الصحيحة لامكانيات وموارد المجتمع بحيث توجه الى افضل الاستخدامات وأكثرها انتاجية .

وسبيل الوصـــول الى تحقيق هذه الغاية يمـكن فى تطوير

أساليب عمل مؤسساتنا الانتاجية والخدمية واستحداث استراتيجيات ادارية متفتحة تعمل على المواءمة بين الامكانيات المتاحة والأهداف المتعالية وتصل الى أفضل الانجازات ٠

ومن ثم فان التطوير الادارى لايمثل بالنسبة لنا فى هذه المرحلة مجرد شعار يرفع أو موضـــوع يتخذ مادة للحديث والنقاش بل هو يمثل فى رأينا المدخل الوحيد لحركة تصحيحية شاملة هدفها توفير المناخ الايجابى المساعد على زيادة الانتاجية ودعم طاقات البلاد والقضاء على كل مظاهر الاسراف والضياع التى نلمسها فى أجهزة الانتاج والخدمات والتى تؤدى الى تبديد أجزاء هائلة من الثروة القومية كان يمكن توجيهها لبناء قوى للشعب الانتاجية وعلاج مشكلاته الاجتماعية والثقافية ٠

ويهمنا فى هذا الصـــدد أن نحدد ملامح هذه الاستراتيجية الادارية الجديدة :

١ ـ العمل على تبسيط الجهاز الادارى للدولة وازالة كل أشكال التعقيد والتداخـل والتشابك التى تعوق العمـل وترفع من تكلفة الاداء وبالتالى تتسبب فى ضياع الوقت والجهود والأموال ويتحقق هذا الهدف بالعمل على أن :

- تنزع من أجهزة الوزارات المختلفة كل أشكال العمل التنفيذى والتى تتركز فى الدواوين العامة والادارات المركزية وتنقل بالكامل الى السلطات المحلية فى حالة وزارات الخدمات أو الى الشركات المعنية فى حالة وزارات الانتاج ٠ ويترتب على ذلك أن تتحول أجهزة الوزارات الى أمانات فنية مهمتها الرئيســية التخطيط والتطوير واجراء البحوث والدراســات الهـادفة الى تحسين الأداء وعلاج مشكلات التنفيذ وتطوير أساليبه وتقديم الخدمات المعاونة لوحـــدات التنفيذ ، ومن ثم تتقلص أجهزة الوزارات وتنحصر فى الخبراء اللازمين لهذه الدراسات وتتحول الى دورها الطبيعى والمنطقى والذى تعجز أى وحدة تنفيذية عن القيام به ٠

كذلك فان الأمر يقتضى ضرورة اعادة النظـــر فى ذلك الحشد الكبير فى الأجهزة المركزية والمجالس العليا ، والهيئات العامة وسيل اللجان والتنظيمات الطفيلية الأخرى التى تمتص

قدرات عشرات الآلاف من العاملين وتحجبهم عن المساهمة الايجابية فى الانتاج وتحمل ميزانية الدولة عشرات الملايين من الجنيهات سنويا والتى لاتضيف الى الثروة القومية المادية أو الفكرية شيئا له قيمة ٠

ان الدعوة الى تبسيط الجهاز الادارى للدولة يجب أن تساندها فلسفة ادارية تعمل على التوفيق بين مطلبين تنظيميين أساسيين :

- مركزية فى التخطيط والمتابعة والتوجيه وتركيز أنشطة البحوث والتطوير وتقديم المعاونات المركزية الى وحدات التنفيذ ٠
- لامركزية التنفيذ وتحرر الوحدات المنفذة من السيطرة المركزية طالما تعمل فى حدود الخطة المعتمدة ووفقا للأساليب المتعارف عليها ٠

ان هذه الفلسفة الادارية تقوم على مبادىء أساسية هى :

- توزيع السلطة ٠
- اللامركزية ٠
- الديمقراطية (المشاركة الفعالة من جموع العاملين فى تحديد الأهداف واتخاذ القرارات وتحمل المسئوليات ونتائج التنفيذ) ٠

٣/ أهم مشكلات الادارة الحكومية :

ان الجهاز الادارى للدولة هو الدعامة الأساسية التى تقوم عليها جهود التنمية واعادة البناء ٠ لذلك فان أى خلل يعيب هذا الجهاز (أو بعض اجزائه) سوف يقلل من فعالية الجهود ويرفع تكلفتها ٠ وقد أوضحت دراسة أوضاع الجهاز الادارى للدولة وجود عيوب رئيسية نعرض لها فيما يلى :

١/٣ عيوب تشريعية :

وتتركز هذه العيوب فى تقادم التشريعات المنظمة لأوضاع الادارة الحكومية وتباعدها عن الظروف الموضوعية التى تعيشها

البلاد الآن وطبيعة الأهداف للمرحلة المستقبلة • ان قوانين ولوائح كثيرة تؤثر على العمل الادارى الحكومى قد وضعت فى مراحل زمنية سابقة وفى ظل أوضاع اقتصــادية واجتماعية وسياسية تختلف تماما عما هو سائد فى المجتمع الآن • من ناحية أخرى ، فان أغلب التشريعات واللوائح السارية تفتقد التجانس والتوافق فيما بينها حيث لم تصدر جميعا بوحى فلســفة مشتركة أو استراتيجية عامة توحد بين مفاهيمها الأساسية •

ومن أهم الأمثلة على القوانين واللوائح التى تحتاج الى تطوير جذرى ما يلى :

- قانون الموازنة العامة
- قانون الخطة العامة
- قانون الهيئات العامة
- لوائح المشتريات والمناقصات والمخازن الحكومية
- اللوائح المالية والحسابات الحكومية .
- قوانين الجمارك والضرائب

من جانب آخر ، فان عملية تعديل القوانين ذاتها تتسم بالكثير من عدم التكامل والتجزؤ فقد كان الشائع عند مواجهة صعوبات تنفيذية يســببها قانون ما ، الالتجاء الى أسلوب التعديل الجزئى لذلك القــانون ومع توالى عمليات التعديل الجزئية افتقدت كثير من القوانين اتساقها وتكاملها ، وتداخلت التعديلات وتناقضت مما يؤدى بالضرورة الى تعقيد الاجراءات وتضارب القرارات فى ذات الموضوعات •

ولعل نظرة تاريخية سريعة على أسلوب اعداد التشريعات فى مصر تسهم فى توضيح حقيقة المشكلة التشريعية فى الادارة الحكومية •

- كان الأمر فى مصر حتى سنة ١٩٥٥ يقضى بتوحيد جهة اعداد التشريعات فى الدولة أيا كانت هذه التشريعات ، وبذلك فان هـــذه الجهة كانت تحــقق التنسيق بين التشريعات بعد الدراسة الجادة لها ســواء من حيث الموضوع أو الصياغة .

فحتى سنة ١٩٤٦ ، كانت جميع التشريعات تحال الى ادارة التشريع بوزارة العدل ، وبعد ذلك تعرض على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة العدل لفحصها موضوعيا وتشريعيا ، ثم بعد ذلك تحال الى لجنة قضايا الحكومة لمراجعتها من حيث الصياغة وبعد ذلك تحال الى مجلس الوزراء ثم الى البرلمان ٠

وبعد سنة ١٩٤٦ تولى هذه المهمة قسم التشريع بمجلس الدولة حتى الغائه فى سنة ١٩٥٥ حيث عهد باختصاصه الى لجان الفتوى والتشريع ثم أعيد مرة أخرى سنة ١٩٦٩ ٠

- ترتب على قيام الثورة سنة ١٩٥٢ وتعطل الحياة النيابية حتى سنة ١٩٥٧ ، وفى الوقت نفسه الحاجة الى تحقيق اصلاحات ثورية واصدار التشريعات اللازمة لذلك — كل هذا أدى الى أن كثيرا من هذه التشريعات اتسم بطابع السرعة اللازمة لتحقيق الهدف ، وجاء على حساب الدراسة الموضوعية والصياغة كما أن وجود اللجان الوزارية التشريعية بحيث تركز فيها دراسة جميع التشريعات بعد اعدادها لم يحقق الغرض المطلوب ، ذلك انها لجان سياسية لا فنية تخضع لاعتبارات سياسية بالدرجة الاولى ٠

من واقع تلك النظرة التاريخية يمكن استخلاص أهم مشكلات الجوانب التشريعية فى الادارة الحكومية وهى :

- عدم وجود فلسفة موحدة أو استراتيجية واضحة تحكم التشريعات الادارية وتوحد مفاهيمها ٠
- الالتجاء الى طريقة التعديل الجزئى للقوانين دون محاولة تطويرها جذريا ٠
- عدم تكامل القوانين وتأخير صدور لوائحها التنفيذية لارشاد وتوجيه المنفذين ٠

ان العملية التشريعية أساسها وصمام الأمان فيها هو تقديم الدراسة الموضوعية الكاملة للعلاقات والروابط المراد تنظيمها تشريعيا ، دراسة تقوم على الواقع القائم

فعلا ، لا على تصور لهذا الواقع ، وهذه الدراسة يجب أن تقوم على البيانات الواقعية المستندة الى احصاءات جادة دقيقة حقيقية كاملة أو شبه كاملة ، ثم تحليل هذا الواقع المستفاد من الاحصاءات والدراسات الواقعية لتصنيف الوقائع المتشابهة وتحديد أسبابها وأسباب التوافق والتنافر ، وبعد هذا كله يكون لدينا صورة كاملة حية دقيقة للواقع الموجود .

لذلك يجب أن يكون الهدف والاتجاه المطلوب توجيه هذه العلاقة الواقعية نحوه واضحا وأن يختار الطريق الذى يوصل الى هذا الهدف بأسرع وقت وبأيسر تكاليف مادية ونفسية ، وأن يوزن هذا السبيل للتيقن من قدرته على تحقيق هذا الهدف .

فالهدف يجب أن يكون واضحا ممكن التحقيق وان يختار السبيل التنظيمى الذى يؤدى الى ذلك .

وبعد تمام هذه الدراسات الواقعية التى يجب ان تكون واضحة بكل تفاصيلها ، تبدأ عملية وضع الاطار التشريعى وضمانه وضوح اللفظ والحكم وكشفه عن مدلوليته لا يترك مجالا واسعا لخلاف وجهات النظر مع شمول جميع الأصول اللازمة ولكن مع الاقتصار عليها وحدها دون نزول الى التفاصيل ، والواقع أن تجاهل ذلك يؤدى الى الاضطراب .

٢/٣ عيوب تنظيمية :

تتركز أهم العيوب التنظيمية بالجهاز الادارى للدولة فيما يلى :

- **عدم الاستقرار التنظيمى :**

تتعرض الوحدات التنظيمية بالجهاز الحكومى لتغييرات مستمرة فى أوضاعها وارتباطاتها التنظيمية مما يؤثر بشكل سلبى على كفاءتها وفعاليتها ، ففى القطاع الحكومى تكرر انشاء وزارة للشباب والغاؤها ثم اعادتها وتعددت الأشكال التنظيمية التى استخدمت فى هذا الصدد من لجنة عليا الى وزارة منظمة ثم استقرت فترة على شكل وزارة دولة للشباب وأخيرا اتخذت

شكل جهاز للشـــباب كذلك صادف قطـــاع البحث العلمى تغييرات متعددة بدأت منذ انشـــاء المجلس الأعلى للعلوم ثم تحويله الى المجلس الأعلى لدعم البحث العلمى الذى تحول الى وزارة للبحث العلمى ثم الغيت واعيدت وأخيرا الغيت الوزارة وانشىء بدلا عنها أكاديمية العلوم والتكنولوجيـا التى تتبع وزير التعليم والثقافة والبحث العلمى ٠

وفى القطاع العام كانت مشكلة عدم الاستقرار التنظيمى من أهم معوقات الأداء والانطلاق ، وتمثيلا لذلك فان قطـــاع المقاولات يعتبر من أكثر القطاعات معاناة كما يتضح من تطور وتلاحق العمليات التنظيمية التى تمت بهذا القطاع منذ سنة ١٩٦١ كالآتى :

- صدر القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦١ باجازة قبول ضم بعض الشركات والمنشـــآت التى لم تشـــملها القوانين الاشتراكية للقطاع العام ٠ وطبقا لهذا القانون فقد تم ضم ٧٠ شركة ومنشـــأة للقطـاع بموجب القـــرارات الجمهورية أرقام ٦١٨ لسنة ١٩٦٢ ، ٩٤٤ لسنة ١٩٦٢ ١١٣١ لسنة ١٩٦٣ ، ٧٠ لسنة ١٩٦٣ ٠
- ثم صدر القرار الجمهورى رقم ١٥٢٥ لسنة ١٩٦١ بانشاء المؤسسة العامة للمقاولات والانشاءات بهدف توحيد الاشراف والتوجيه لقطاع المقاولات ٠
- وفى سنة ١٩٦٢ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٢٢١ بالغاء المؤسسة المصرية العامة للمقاولات والانشاءات وانشاء ثلاث مؤسسات نوعية بدلا منها هى :

(أ) المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الاعمال المدنية وتتبعها ٢٤ شركة واختصت بأعمال انشاء السدود والقناطر والكبارى وأعمال التجريف وتشييد المصانع ومحطات القوى ٠

(ب) المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الاسكان والمبانى العامـــة وتتبعها ٣٦ شركة تقوم بأعمال المبانى العامة كدور الوزارات والمجمعات الحكومية ٠

(ج) المؤسسة المصرية العامة لمقاولات المرافق وتتبعهـا ٣٢ شركة اختصت بأعمال المياه والمجارى ٠

- ثم صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ بتـــاميم الشركات والمنشآت السابق ضمها للقطاع العام تاميما كامـلا وذلك بأثر رجعى من ١٩٦١/٧/٢٠ ٠
- وقرر وزير الاسكان والمرافق بقرار رقم ٣٢٢ لسنة ١٩٦٤ ادماج الشركات التابعة للقطاع وعددها فى ذلك الوقت ١٢١ شركة فى ٣٥ شركة فقط ٠
- ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٢٥٩ لسنة ١٩٦٥ باعـــادة توزيع الشركات الـ ٣٥ وجعلها ٤١ شركة .
- ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٤٤٢١ لسنة ١٩٦٥ بادمـــاج المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الاسكان والمبانى فى المؤسسة المصرية العامة للأعمال المدنية مع تسميتها « المؤسسة المصرية العامة لأعمال التشييد والبناء » ٠
- وصدر القرار الجمهورى رقم ٤٤١٨ لسنة ١٩٦٥ باعـــادة تنظيم مؤسسة مقاولات المرافق ٠
- وفى سنة ١٩٦٧ صدر القرار الجمهـــورى رقم ٩٠٨ الذى قضى بالآتى :

(أ) انشاء مؤسسة جديدة باسم «المؤسسة المصرية لمقاولات المبانى»

(ب) تعديل اسم « المؤسسة المصرية العامة لأعمال التشييد والبناء الى المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الانشاءات المدنية » ٠

(ج) اعادة توزيع الشركات التى كانت تابعة للمؤسسة المصريـة العامة لأعمال التشييد والبناء بين المؤسستين الجديدتين ٠

(د) الغاء المؤسسة المصرية العامة لأعمال المرافق واعادة توزيع الشركات التابعة لها على المؤسستين الجديدتين ٠

وفى نهاية الأمر تم الغاء هذه المؤسسات بمقتضى القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وقد سادت ظاهرة عـــدم الاستقرار التنظيمى بدرجات متفاوتة قطاعات هامة فى الاقتصاد القومى منها قطـــاع السياحة ، البنوك ، وقطاع التجارة الخارجية وكان من النتـــائج المباشرة لهذه التغييرات المتتالية عدم استقرار الأوضاع التنظيمية بما يعكسه من آثار سالبة على الانتاج والنواحى الفنية والادارية والمالية اضافة الى عدم استقرار العاملين ٠

وبصفة عامة ، فان كل تشكيل وزارى فى مصر يحمل معه تغيرات تنظيمية لا يتوفر لها الوقت للدراسة الموضوعية المتأنية ويترتب عليها عادة اضطراب فى العلاقات التنظيمية وتداخل فى الاختصاصات يؤثر بشكل سالب على الأداء ولعل أحدث تلك الأمثلة ادماج وزارتى الاسكان والتعمير ثم فصلهما وادماج وزارات الزراعة والرى واستصلاح الاراضى ثم فصل الزراعة ثم اعادة فصل الرى عن استصلاح الاراضى ٠

ـــ الازدواجية والتكرار فى الاختصاصات :

تعتبر مشكلة ازدواج وتكرار الاختصاصات بين أجزاء الجهاز الادارى للدولة من أهم العيوب التى يترتب عليها ارتفاع نفقات الاداء وتعويق الاجراءات وزيادة الاحساس بمشكلات الروتين ومن أبرز مظاهر الازدواج ما يلى :

- الازدواج فى اختصاصات الهيئات العامة وأجهزة الوزارات التى تتبعها هذه الهيئات الامر الذى يمثل فاقدا فى الوقت وتكرارا للجهود ، اضافة الى صعوبة تحديد المسئولية ٠
- التداخل بين اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ووزارة القوى العاملة فى شأن التصرف فى العمالة الزائدة واعادة توزيعها ٠
- التداخل بين اختصاصات هيئة الاستعلامات وبين أجهزة وزارة الخارجية فى مجالات الاعلام الخارجى وتكرار عمليات الاستماع الى الاذاعات الاجنبية واصدار النشرات والتقارير عن الأوضاع والمواقف السياسية ٠
- تداخل الاختصاصات فى مجال الشباب بين جهاز الشباب ، وزارة التعليم العالى ، ووزارة التربية والتعليم ٠
- التداخل النسبى فى جهود أجهزة الرقابة المركزية وهى الجهاز المركزى للمحاسبات ، الرقابة الادارية ، وتكرار اعداد دراسات وتقارير عن نفس المشكلات المتعلقة بمستويات الأداء بالجهاز الادارى للدولة ، وتكرار عمليات التفتيش والمتابعة ٠

وجود ادارات وأقسام تنظيمية غير فعالة :

نشأت فى معظم الوزارات والأجهزة والهيئات العامة خلال السنوات الماضية كثير من التقسيمات التنظيمية لا تمارس واجباتها بالفعالية المطلوبة مما ينعكس سلبيا على مستوى الأداء العام للجهاز الادارى بالدولة . ومن بين تلك التقسيمات غير الفعالة :

- ادارات التخطيط والمتابعة .
- ادارات العلاقات العامة .
- ادارات التنظيم وأساليب العمل .
- ادارات الاحصاء .

اذ على الرغم من الأهمية البالغة لتلك الادارات (وعلى الرغم من تكدسها بالعاملين) الا أنها لا تمارس وظائفها بدرجة كافية من الجودة تبدو فى مشكلات التخطيط وتعقيد الروتين وتخلف المعلومات والاحصاءات كذلك تبدو فى سطحية عمليات العلاقات العامة التى تقتصر فى كثير من أجهزة الدولة على استقبال وتوديع كبار الزوار واجراء تشهيلات الجمارك وغيرها من الأمور التى وان كانت تمثل جانبا من أعمال العلاقات العامة ، الا أنها تقصر عن الوصول الى المعنى الحقيقى لتلك الوظيفة الهامة .

– اختلال تبعية بعض التنظيمات :

ونقصد بذلك أن بعض أجزاء الجهاز الادارى للدولة ليست تابعة للجهة الاشرافية المختصة منطقيا . ومن أبرز الامثلة على ذلك ما يلى :

- تبعية البنك الرئيسى للائتمان الزراعى والتعاونى لوزارة الزراعة بدلا من أن تتبع وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية باعتبارها المهيمنة على الجهاز المصرفى وسياسة الائتمان على المستوى القومى .
- توزيع تبعية الشركات الصناعية بين وزارات مختلفة بدلا من توحد علاقاتها بوزارة واحدة تهتم بالصناعة على المستوى القومى وهى وزارة الصناعة .

- **تداخل اعمال التخطيط والتنفيذ :**

من الأمور الواضحة انشغال كثير من الرئاسات التنظيمية وجهات تغلب عليها الصفة التخطيطية بأعمال التنفيذ ، من ذلك أن كثيرا من أنشطة الوزارات والهيئات العامة يندرج تحت نشاط التنفيذ بدلا من أن تتجه الى التخطيط والمتابعة وترك الأمور التنفيذية لوحدات الحكم المحلى أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها فى حالة القطاع العام .

- **عيوب تنظيمية متكررة فى أغلب أجزاء الجهاز الادارى بالدولة :**

تتكرر فى معظم أجزاء الجهاز الادارى عيوب أساسية تؤثر فى مستوى الانجاز المحقق ، ومن أهم هذه العيوب ما يلى :

(أ) قصور التخطيط والمتابعة ·

(ب) عدم تناسب السلطة والمسئولية ·

(جـ) عدم تفويض السلطة ·

(د) تعقيد الاجراءات المكتبية ·

(هـ) عدم وضوح اختصاصات الوظائف ومسئولياتها ·

(و) ضعف نظم الرقابة الداخلية ·

(ز) عدم ملاءمة أماكن العمل ·

(ح) الاسراف فى استخدام الامكانيات ·

وتوجد هذه العيوب بدرجات متفاوتة وان كانت تؤدى عادة الى اضطرابات العمل وانحراف النتائج عن الأهداف وارتفاع تكلفة الأداء · وتنعكس هذه الأوضاع جميعا فى خسائر تحيق بالاقتصاد القومى ومعوقات تشكو منها الجماهير ·

٣/٣ عيوب فى استخدام القوى البشرية :

أظهرت دراسة الأوضاع السائدة فى الجهاز الادارى للدولة وجود عيوب فى استخدام القوى البشرية بدرجات متفاوتة منها ما يلى :

- زيادة اعداد العاملين وانتشار ظاهرة العمالة الزائدة ، واذا

أخذنا في الاعتبار احتمالات تسريح جانب من أفراد القوات المسلحة ، فان مشكلة العمالة الزائدة ستصبح من أهم ثغرات الجهاز الادارى ٠

- أسلوب التوظيف الجماعي للخريجين وتوزيعهم على وظائف قد لا تتناسب ومؤهلاتهم أو فروع تخصصهم ، اضافة الى أنه قد لا تكون هناك حاجة موضوعية لتعيينهم أصلا ٠
- ضعف فعالية نظم وبرامج التدريب ٠
- القصور فى تطبيق نظم الحوافز الايجابية والسلبية ٠
- ضعف نظام التقارير الدورية فى تقدير مدى كفاءة الأفراد فى أدائهم لواجبات وظائفهم وتغلب النزعة الشخصية فى استيفاء هذه التقارير ٠
- ضعف الرقابة على العاملين وانتشـــار مظاهر التكاســـل واللامبالاة وشيوع ظاهرة التغيب عن العمل وترك مـــكان العمل وعدم الانضباط ٠
- شيوع ظواهر سيئة تتسم بطابع لا أخلاقى ٠ كالرشوة ، الاختلاس ، التزوير ، والوساطة والمحسوبية ٠

ومما يدعم من الآثار السالبة لتلك العيوب الميل الى عـــدم التشدد فى تطبيق الجزاءات التى تقررها القوانين تحت دعـــاوى الانسانية أو خضوعا لضغوط سياسية واجتماعية ٠

٤/٣ عيوب ماليـــة :

وتنعكس العيوب السابقة جميعا فى أنواع من الثغرات التى تسمح بوجود عيوب مالية تمثل استنزافا لموارد الدولة وتبديـدا لطاقاتها من أهم مظاهرها :

- الاسراف فى الانفاق على عمليات أو مشروعات لا تتم أن يتأخر تنفيذها عن المواعيد المحددة لها ٠
- تحقق خسائر مالية جسيمة نتيجة قصور الدراسات أو الخلل التنظيمى وضعف التخطيط والرقابة ٠

- التراخى فى تحصيل ايرادات الدولـــة ، وتراكم المبالـغ المستحقة التحصيل لفترات طويلة بما يقلل من احتمـــالات تحصيلها وتمثل خسائر قومية ٠

- تراكم مخزون سلعى راكد سواء فى شركات القطاع العـام أو بمخازن أجهزة الدولة المختلفة ٠ وتكاد تصل تقـديرات المخزون السلعى الراكد الى ما يقرب من ٢٠٠ مليون جنيه ٠

- سوء وادارة الأعمال المخزنية ، وقد حدد الجهـــاز المركزى للمحاسبات أهم العيوب المخزنية المشاهدة فيما يلى :
  - عدم ملاءمة اللوائح المخزنية فى بعض الوحدات ٠
  - عدم وجود لوائح مخزنية أصلا فى بعض الوحدات ٠
  - عدم الالتزام بمستويات التخزين ٠
  - ارتفاع نسب التالف بالمخزون .
  - ضعف الرقابة على المخزون ٠

- التلاعب فى التعاقدات المحلية ٠

- التلاعب فى التعاقدات الخارجية ٠

كل هذه العيوب التى يعانى منها الجهاز الادارى بالدولة يمكن أن نردها فى الحقيقة الى عدد من الأسباب الرئيسية التى يتفرع عنها العديد من العوامل ذات التأثير السالب على كفاءة الجهاز الادارى والتى يتطلب الأمر علاجها جذريا ٠

٤/ الأسباب الرئيسية لعيوب الجهاز الادارى :

٤/١ عدم وضوح الأسس التى يتم بناء عليها تكوين الأجهـــزة والتنظيمات الادارية المختلفة ، وبالتالى كان التوسع فى حجم الجهاز الادارى خلال السنوات السابقة بغير تخطيط عـــام واضح يحدد الأبعاد الرئيسية لما يجب أن يكون عليه جهاز الدولة . وبالتالى فان التنظيم الادارى للدولة فى مصر يتمثل فى جانب هام منه فى تراكمات تاريخية الأمر الذى يفسر كثيرا من المتناقضات والعيوب الادارية والتنظيمية المشاهـــدة ــ ويشتمل التنظيم الادارى العام للدولة حاليا على :

- أجهزة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ٠
- الوزارات وما يتبعها من مصالح ووحدات ادارية متعددة
- الهيئات العامة ذات الطابع الاقتصادى وهيئات الخدمات
- المجالس العليا لقطاعات الانتاج والخدمات ٠
- الأجهزة المركزية التخطيطية والرقابية ٠
- المجالس العليا واللجان التخطيطية والاستشارية ٠
- الوحدات الاقتصادية والهيئات المرتبطة بها كصناديق الدعم ٠
- وحدات الحكم المحلى بمستوياتها المتعددة ٠
- اللجان الدائمة والمؤقتة فى ميادين الانتاج والخدمات المختلفة ٠
- الجامعات والمعاهد ومراكز البحث العلمى ٠

وقد أدى التضخم فى الجهاز الادارى الى آثار سالبة أهمها :

(أ) تداخل الاختصاصات والتكرار فى الجهود ٠

(ب) زيادة العمالة عن متطلبات العمل الحقيقية ٠

(جـ) تعقيد الاجراءات وخلق مشكلات الروتين وتعويق الخدمات الجماهيرية ٠

(د) الاسراف فى الانفاق على المبانى والأثاثات والمعدات والأجور والمكافآت ٠

٢/٤ عدم وجود تخطيط شامل للقوى العاملة على مستوى الدولة يحقق الربط بين الاحتياجات من التخصصات والنوعيات المهنية من الأفراد التى تتطلبها حاجة العمل من ناحية ، وبين جهود التعليم والاعداد والتدريب من ناحية أخرى كذلك ترتب على غياب الخطة القومية للقوى العاملة أن اختلت معايير توزيع العمالة بين التنظيمات المختلفة الأمر الذى أنتج مشكلة العمالة الزائدة وعدم تناسب مؤهلات وتخصصات الأفراد مع الوظائف التى يمارسونها ٠

وقد ترتب على هذه الأوضاع نتائج غير مرغوبة ، منها :

- هجرة الكفاءات العلمية الى الخارج ٠

- عدم التعادل فى توزيع الكفاءات وأصحاب الخبرات بين أجهزة الدولة ·
- التوسع فى التوظيف على أسس غير مدروسة تماما الأمر الذى يمثل عقبة فى سبيل احداث أى تغيير قد يمس حقوق أو مصالح العاملين ·

٣/٤ نظام التعليم العام والتخصص بمراحله المختلفة الذى لم يحقق أهداف اعداد الأفراد اللازمين لسد حاجات المجتمع الحقيقية · ان التعليم بمراحله المختلفة ينوء بالاعداد الهائلة التى لا تجد خدمة تعليمية متفوقة فى غالب الأحيان · ويفرز النظام التعليمى فى البلاد عشرات الآلاف من الخريجين سنويا من مختلف التخصصات دون أن يكون هناك تنسيق واضح بين أعدادهم وبين احتياجات مقدرة سلفا · وقد ترتب على التوسع فى التعليم بمراحله المختلفة بالمجان أن التزمت الدولة بتوظيف الخريجين الأمر الذى أنتج مشكلات العمالة الزائدة والبطالة المقنعة فى الجهاز الادارى للدولة ·

٤/٤ ان القوانين الأساسية التى تحكم وتنظم أعمال الجهاز الادارى للدولة تعانى من درجات مختلفة من العيوب نرتبها كما يلى :

- هناك قوانين قديمة لم تعد تساير الظروف المعاصرة ولا متطلبات الحركة السريعة المنطلقة ·
- هناك قوانين جديدة ولكنها تحتوى ثغرات تتيح فرصا للانحراف أو لتجميد التطبيق السليم للتشريع ·
- هناك قوانين جديدة ولكنها لم توضع موضع التطبيق الكامل لاحتوائها أفكارا ومبادىء لا تتوافر للأجهزة المناط بها تنفيذها ، القدرة على وضعها موضع التطبيق السليم ·

وقد كان الأسلوب الغالب فى تطوير القوانين هو التعديل الجزئى المتكرر الأمر الذى أدى الى كثير من المتناقضات ·

- ان أسلوب الترميم التشريعى أنتج حالات من التناقض

بين القوانين جعلها في بعض الأحيان غير ذات تأثير واتاح الفرصة لمخالفتها والانحراف عنها ، أو جعلها في احيان اخرى عقبة في سبيل تطور الجهاز الادارى للدولة وانطلاقه ٠

٥/٤ وتعتبر سياسة الأجور من أهم الأسباب الرئيسية التيأسهمت في انتاج مشكلات الجهاز الادارى بالدولة ٠ فقد قامت تلك السياسة في الأساس على أسلوب تسعير الشهادات وعدم الارتباط بين الأجر من ناحية ومحتوى الوظيفة وواجباتها من ناحية أخرى ٠ وقد أدت هذه السياسة الى آثار سالبة متعددة أهمها :

- تباعد الكفاءات العلمية عن العمل بأجهزة الدولة وتفضيلهم الهجرة أو العمل بالخارج سواء بالدول الأجنبية أو العربية طلبا للمرتبات المرتفعة ٠
- ظهور محاولات الأفراد الانتقال من العمل بأجهزة الحكومة للعمل بالقطاع العام طلبا لمزايا الأجر الاعلى وحصص الارباح وغيرها من أشكال المكافآت والمنح ٠
- عدم ارتباط الأجر بمستوى الانتاجية العام مما يخلق ضغوطا تضخمية في الاقتصاد القومي ويمثل سببا في تزايد الاستهلاك يعوق حركة التنمية ٠
- اضطرار الدولة الى ادخال تعديلات متتالية وترميمات لهيكل الأجور في محاولة الغاء عيوب تسعير الشهادات وجذب نوعيات مطلوبة ، من تلك المحاولات التوسع غير المخطط في منح بدلات التخصص والتفرغ وبدلات طبيعة العمل والتمثيل وبدلات الاقامة في المناطق النائية وغيرها ٠
- ادى أسلوب تسعير الشهادات الى تدفق الأفراد على التعليم الجامعي وعزوفهم عن التعليم المهني التخصصي طلبا للوظائف ذات الأجر الأعلى التي تعتبر الشهادة الجامعية جوازا لها ٠

٦/٤ ضعف نظم الرقابة وتقييم الأداء وتعدد الأجهزة القائمة بها وعدم تكامل جهودها مما يضعف من تأثيرها ٠ ان نظام الرقابة وتقييم الأداء يسير في الغالب على أساس تاريخي يكتفي

بالمراجعة لما تم من أعمال مستهدفا كشف الأخطاء دون أن يتمكن حتى الآن من الانطلاق الى مستوى أعمق من المتابعة التى تستهدف التحذير ضد الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها ٠

٧/٤ لم تكن ظروف العمل ونظمه محل دراسة شاملة الأمر الذى أنتج نظما متباينة واجراءات مطولة فى كثير من المواقع ٠ كذلك نجد أن ساعات ومواعيد العمل تتناقض فى بعض الأحيان مع متطلبات الأداء أو طبيعة الامكانيات المتاحة، وتمثل ظروف العمل المادية غير المناسبة سببا مباشرا فى انخفاض كفاءة الأجهزة الادارية ٠ ومن بين هذه الظروف المبانى والأثاثات والمعدات غير الملائمة والتى لم تكن موضعا للصيانة والتجديد من ناحية ، كما أنها تستنزف جانبا كبيرا من النفقات من ناحية أخرى ٠

فى ضوء هذه الأسباب الرئيسية لتخلف نظم العمل بالدولة نستطيع تبين الحقائق التالية :

- أن تطوير العمل بالجهاز الادارى للدولة (شاملا القطاع العام) يتطلب تخطيطا طويل الأجل ويستلزم جهدا أساسيا فى الدراسة والتحليل ٠
- أن احداث تطوير حقيقى فى أجهزة الدولة سوف يتطلب بالضرورة اجراء تغييرات جذرية فى نظام التعليم وأساليب الاعداد والتدريب لا تتضح آثارها الا بعد سنوات طويلة ، ولكن يجب البدء بها من الآن ٠
- أنه الى جانب الجهود طويلة المدى ، يمكن القيام باجراءات مرحلية وأخرى سريعة تسهم فى احداث أمرين :
  - علاج بعض المشكلات المتكررة والواضحة ٠
  - التمهيد لتقبل وفعالية التغييرات بعيدة المدى ٠
- ان احداث أى تغييرات حقيقية فى كفاءة العمل بأجهزة الدولة يتطلب وجود سلطة قادرة على تطبيق توصيات التغيير ومتابعة تنفيذها والمحاسبة عن نتائج هذا التنفيذ ٠

- ان القيام بأى جهود لتطوير العمل بأجهزة الدولة يجب ان ينطلق من الدراسات العديدة المتاحة فعلا والتى انفق فيها الجهد والمال بمعرفة اجهزة الرقابة المركزية وكذلك نتائج المؤتمرات وحلقات البحث المتكررة .

وفى ختام هذا الجزء لابد من الاشارة الى الاثار السالبة التى حاقت بالجهاز الادارى للدولة نتيجة لأعمال سياسة الرسوب الوظيفى والاصلاح الوظيفى وما ترتب عليهما من اضطراب الأوضاع الوظيفية واختلال العلاقات الرئيسية فى الوزارات والوحدات الادارية المختلفة . كذلك كان للقانون رقم ٨٣ لسنة ٧٣ وقرارات وزير التنمية الادارية ارقام ٢ لسنة ٧٦ و ٦٢٣ لسنة ٧٨ بتقييم بعض المؤهلات آثارها على الأوضاع الوظيفية وافتقاد الانسجام بين الأجور ومحتوى العمل فى كثير من الوظائف . ولا شك ان اى تطوير للادارة الحكومية لابد وأن يتصدى بكل حسم لتلك الأوضاع ويتخذ من الحلول الناجعة للمشكلات الناشئة عنها ما يزيل تلك الآثار السالبة ويمنع تجددها تحت اى صورة .

٥/ الهيئات العامة ... الى اين ؟

٥/١ كان من التطورات التى افرزتها محاولات الاصلاح الادارى فى مصر منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ ابتكار نمط تنظيمى جديد هو « الهيئة العامة » قصد به فى الأساس أن ينتقل ببعض الادارات والمصالح الحكومية التى كانت تدير مرافق عامة أو وحدات انتاجية وخدمية لها طبيعة اقتصادية من اطار الادارة الحكومية التقليدية الى نمط يقترب من الادارة الاقتصادية للشركات .

ولقد تم تحويل العديد من تلك الادارات والمصالح الحكومية التقليدية الى هيئات عامة ومنها مصلحة البريد (هيئة البريد) مصلحة السكك الحديدية (الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر) ، المطابع الأميرية (الهيئة العامة للمطابع الأميرية) كذلك تم خلال السنوات الماضية منذ قيام

الثوره استحدثت العديد من تلك الهيئــات العامه حتى بلغ عددها الان ٦٥ هيئه . وصــدر القانون ٦١ لســنه ١٩٦٣ ليحدد الطبيعه القانونيه والخصائص المميزة لتلك الهيئات .

وحيث كان الأصل فى قيام الهيئات العامة ان تكون مرحلة متقدمة فى ادارة تتجاوز القيود والقواعد الحكومية العتيقة بما يسمح بالانطـلاق الانتــاجى والخدمى ، الا أن حركة المجتمع وضــغوط المطالب الجماهيرية المتصاعدة من جانب ، والتطورات التكنولوجيــة والادارية السريعــة فى السنوات الأخيرة من جانب آخر أوضحت جميعا أن هذا النمط التنظيمى لم يعد يلائم متطلبات عصر الانفتاح فى مصر .

فمن الملاحظ أن مستوى الكفاءة فى جميع المرافــق العامة قد انحدر فى الســنوات الأخيرة وتصاعدت شكاوى الجماهير من سوء الخدمة ، وتدل الشواهد على ان جانبا هاما مما اصاب تلك المرافق لا يعود الى نقص الامكانيــات والاعتمادات المالية بقدر ما يعود فى الأساس الى انخفاض الكفاءة الادارية وتخلف نظم الادارة وسيطرة العقلية الادارية الحكومية التقليدية على أمورهــا . كذلك نلاحظ فى نفس الوقت اتجاها متصــاعدا لبعض الهيئــات العامة القــائمة لاستصدار قوانين خاصة بها تخرجها من نطاق الهيئات العامة وتعفيها من الخضوع لأحكام القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تنظيم الهيئات العامة وظهرت أيضا مطالبات بتعديل القانون ذاته .

٥/٢ ان الرغبة فى تبسيط البناء التنظيمى العام فى مصر والتخاص من التراكمات التنظيمية المعروفة لمســيرة الانفتاح وتحقيق الثورة الادارية تحتم جميعا احداث عملية للتصحيح التنظيمى بالنسبة للهيئات العامة . كذلك وضح أن « الهيئة العامة » بوضعها الحالى لم تعد نمطا تنظيميا متوافقــا مع متطلبات الادارة الاقتصادية السليمة لكثير من الأنشطة الحيوية التى تشكل البنية الأساسية للاقتصاد القومى وأنه لابد من تحرير تلك الهيئات العامة وتطويرها الى وحدات اقتصادية متحررة لها استقلالها المالى والادارى .

من جانب آخر ، فان الكثير من الهيئات العامة الحالية

تباشر انشطة ثبت دائما أن الشركات تعتبر هى الشكل التنظيمى الافضل بالنسبة لها حيث تتوفر لها المميزات التالية .

- تحرير الادارة من القواعد والنظم الحكومية .
- اتاحة الفرصة لزيادة راس المال من خلال اشراك مساهمين سواء من المواطنين او غيرهم .
- اتاحة الفرصة لممارسة الضغوط الاقتصادية السليمة من جانب عوامل السوق والمنافسة .
- اتاحة الفرصة للاسراع بنمو الممارسة الديمقراطية من خلال أسلوب عمل الجمعيات العمومية للشركات .
- تخفيف الأعباء عن الادارة الحكومية المركزية برفع وصايتها عن تلك الشركات من ناحية ، تقلبص الأعباء المالية الواقعة عليها من ناحية أخرى حيث يتحمل راس المال الخاص بجانب من مهمة التمويل .

٣/٥ وبمراجعة الهيئات العامة القائمة الآن ، نجد انها تنقسم الى نوعين أساسيين :

- الهيئات العامة الاقتصادية ويبلغ عددها ٣٨ هيئة .
- الهيئات العامة الخدمية ويبلغ عددها ٥٧ هيئة .

والاصل أن الهيئات العامة الاقتصادية هى التى تقوم على ادارة مرافق أو انشطة اقتصادية تدر عوائد مالية تسهم ولو جزئيا فى تغطية نفقاتها ، بينما الهيئات العامة الخدمية هى التى تقوم على تقديم خدمات او انشطة لا تدر عوائد مالية ، ومن ثم ليس لها موارد ذاتية فهى تعتمد كليا فى ممارسة أنشطتها على الاعتمادات المخصصة لها من موازنة الدولة .

وحيث يوجد نمط تنظيمى يسمى الهيئات العامة ، فالمنطق كان يقضى بألا توجد ادارات أو تقسيمات تنظيمية تقوم على أنشطة مماثلة وتتخذ الشكل التنظيمى الحكومى المعتاد .

أن مراجعة موقف الهيئات العامة بنوعيها وكذلك

المكونات التنظيمية للحكومة المركزية تكشف لنا عن الملاحظات الهامة الآتية :

- ان هناك هيئات عامة اقتصادية تقوم على ممارسة انشطة اقتصادية بذاتها مثل :
  - هيئة البنك الرئيسى للائتمان الزراعى والتعاونى.
  - الهيئة العامة لتنفيذ مجمع الحديد والصلب .
  - هيئة كهرباء مصر .
  - الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر .
  - هيئة النقل العام بالقاهرة .
- ان هناك هيئات عامة اقتصادية لا تباشر انشطة اقتصادية بذاتها وانما تمارس انشطة تخطيطية ورقابية على وحدات انتاجية مثل الهيئة العامة للبترول والهيئة العامة للتأمين (وقد كانتا فى الأصل مؤسسات عامة وتم تحويلهما الى هيئات عامة لتفادى الغائهما بحسب ما قضى القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥) .
- ان هناك هيئات عامة اقتصادية تباشر انشطة تخطيطية وبحثية دون أن تشرف على وحدات انتاجية مثل الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل ، الهيئة العامة للتصنيع ، مركز بحوث المواصلات السلكية واللاسلكية، والهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية .
- أن هناك هيئات عامة اقتصادية تباشر انشطة وسيطة مثل صندوق دعم صناعة الغزل للمنسوجات القطنية، وصندوق دعم صناعة غزل الحرير الصناعى وصندوق تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى . كما تقوم بعض هذه الهيئات بأنشطة ادارية أو فنية بحتة مثل الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

وتجمع الهيئات العامة الخدمية خليطا من النوعيات يمكن تصنيفها كالآتى :

- هيئات تباشر انشطة بحثية بالدرجة الاولى مثل مركز البحوث الزراعية ، مركز البحوث المائية ، معهد بحوث البناء ، المركز القومي للبحوث الجنائية ، والمركز القومي لدراسات الأمن الصناعي .

- هيئات تقوم على مباشرة انشطة وسيطة مثل صندوق موازنة الأسعار وتكاليف المعيشة وصندوق تحسين الأقطان ، صندوق الأراضي الزراعية ، صندوق تمويل مباني وزارة الخارجية ، صندوق أبنية دور المحاكم ،
- هيئات تباشر انشطة انتاجية (اقتصادية) وكان من المنطقي اعتبارها هيئات عامة اقتصادية وليست خدمية ومنها على سبيل المثال الهيئة المصرية العامة للكتاب والجهاز المركزي للكتب الجامعية ، الهيئة العامة لميناء القاهري الجوي ، الهيئة العامة لبنك ناصر الاجتماعي .

- هيئات تباشر انشطة تخطيطية واعمال بحوث ودراسات مثل الهيئة العامة للتخطيط العمراني ، المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان .

- هيئات تباشر تقديم خدمات متخصصة لقاء رسوم تقتضيها من المواطنين مثل الهيئة المصرية العامة للمساحة ، وهيئة التأمين الصحي والمؤسسات العلاجية .

- هيئات تمارس وظائف حكومية بالدرجة الأولى مثل الهيئة العامة للخدمات الحكومية والهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات ، الهيئة العامة للأرصاد الجوية والهيئة العامة للاستعلامات .

- وثمة هيئات عامة خدمية تقوم على ادارة مرافق عامة يوجد مثيل لبعضها في الهيئات العامة الاقتصادية مثل الهيئة العامة لمياه الشرب ، او الهيئة العامة للمجاري والصرف الصحي .

٥/٤ وبمراجعة مكونات الجهاز الاداري للحكومة المركزية نجد ثمة مصالح تقوم على مباشرة انشطة تماثل بعض ما تقوم به

هيئـــات عامة ومع ذلك لم تتخـذ ذلك النمط التنظيمى واستمرت على شكلها الحكومى التقليدى مثل مصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهنى بوزارة الصناعة ومصلحة سـك العملة بوزارة المالية ، الجهاز المركزى للتعمير بوزارة الاسكان والتعمير والمركزى القومى للبحوث .

٥/٥ ان العرض السـابق لأوضـاع الهيئات العـامة الاقتصادية والخدمية القائمة الآن واستطلاع مكونات الحكومة المركزية يوضحان الاستنتاجات الهامة التالية :

- أن نمط الهيئة العامة كاطار تنظيمى قد اصابه الكثير من الخلط والتشويه بحيث لم يعد معبرا عن حقيقـة الأوضاع الادارية للوحدات المتخذة شكل هيئات عامة كما لم يعد معبرا بشكل دقيق عن الخصائص المميزة للانشطة التى تقوم بها تك الوحدات .

- أن هناك تداخلا بين ما يسمى هيئات عامة اقتصادية وما يسمى هيئات عامة خدمية بحيث لم يعد التميز بين النوعين ممكنا من الناحية الفعلية .

- أن هناك كثيرا من الوحدات المتخذة شكل الهيئة العامة لا يوجد فعلا ما يبرر اتخاذها ذلك النمط المكلف وظيفيا واقتصاديا ، والأجدر أن تبقى ادارات حكوميـة فى اطار وزاراتها الأصلية .

٦/٥ وفى ضوء ما تقدم فاننا نقترح خطة متكاملة لتصحيح الأوضاع التنظيمية لتلك الهيئات العامة تنطلق من ذات الفلسفة التى تبلورت فى الغاء المؤسسـات العامة النوعيـة التى لم تكن تمارس نشاطا بذاتها ، وتحويل تلك التى كانت تمارس أنشطة اقتصادية الى شركات عامة وتتركز تلك الخطة فيما يلى :

- تحويل الهيئات العامة التى تمارس أنشطة اقتصادية (انتاج سلعى أو خدمى) ولها مواردهـا الذاتية الى شركات عامة وتخضع لأحكام قانون الشركات العامة رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

- الغاء الهيئات العامة التى لا تباشر انشطة اقتصادية او خدمية تبرر انفصالها عن أجهزة الوزارات المشرفة عليها وتحويل اختصاصاتها الى التقسيمات التنظيمية المناسبة بتلك الوزارات ، او ادماجها فى تنظيمات الوزارات باعتبارها ادارات مركزية .

- لا يبقى فى شكل هيئة عامة سوى الهيئات القائمة على ادارة مرافق عامة يصعب نجاح اسلوب الشركات فيها، واذا كانت تقوم على تقديم خدمات جماهيرية لها طابعها القومى المتميز وتقبل منطق الادارة الاقتصادية المتحررة مع تعديل قانون ٩١ لسنة ١٩٦٣ بحيث يوفر لتلك الهيئات قدرا كافيا من المرونة والاستقلالية بما يميزها فعلا عن الادارة الحكومية التقليدية .

٧/٥ بالنسبة للهيئات العامة التى يتقرر تحويلها الى شركات عامة تطبق القواعد الآتية :

- يجوز تحويل الهيئة الى شركة واحدة او عدة شركات تختص كل منها ببعض جوانب النشاط الذى كانت تقوم به الهيئة اصلا وذلك بحسب حجم كل هيئة واقتصاديات التشغيل للشركات الجديدة .

- تسرى على الشركات الجديدة احكام القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ المعدل بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

- تسرى على الشركات الجديدة كل المزايا والاعفاءات التى تتقرر لشركات القطاع العام من بين المزايا المقررة للشركات الخاضعة للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة وتعديلاته .

- تطبق على الشركات الجديدة احكام القرار الجمهورى رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٧٣ فى شأن زيادة رأس المال وطرح جانب من الأسهم للاكتتاب العام ، وذلك بعد تعديل ذلك القرار بما يسمح بطرح جانب من الأسهم بالعملات الأجنبية يكتتب فيها المصريون العاملون بالخارج .

٥/٨ تكون اجراءات التحويل الى شركات كالآتى :

- تشكل لجنه من خبراء **الجهاز المركزى للمحاسبات ، وزارة المالية ، والجهـاز المركزى للتنميـه الادارية** ، وبعض الخبراء الذين يصـدر بهم قرار من رئيس الـوزراء بنـاء على ترشيح وزير الدولة تكون مهمتهـا اعداد دراسة اقتصادية كاملة عن كل هيئة يتقرر تحويلها الى شركة لتقويم اصولها وخصومها وتحديد قيمة راس المال .

- بعد اقرار هذه الدراسـة يعتبر قيمة راس المال فى تاريخ اعتمـاد التقويم هو حصة الدولة فى الشركة الجديدة اذا اتضح انه من المـلائم اشراك راس مال خاص وطنى او اجنبى فى راس المـال . وفى هـذه الحالة تطرح اسهم بقيمة الفرق بينه وبين راس المال الاجمالى الذى تقرر الدراسة ضرورة الاكتتاب فيـه لمساعدة الشركة الجديدة على ممارسة أعمالها بكفاءة ، ويحدد تاريخ الاكتتاب فى كل شركة حسـب مركزها المالى ومدى حاجتها للتمويل السريع .

- تحدد فترة انتقال ستة أشهر لانهاء اجراءات تكوين الشركات الجديدة وتشكيل مجالس اداراتها والجمعيات العمومية لها .

- يتـولى المجلس الأعلى للقطـاع المعنى مراجعـة كل الاجراءات التى تمت وبناء على موافقته تتخذ اجراءات استصدار قانون تأسيس ونظام كل شركة .

- ينص فى قانون الشركة على الاعفاءات أو المزايا الممنوحة لها .

- تتولى الشركة اصدار النظم واللوائح الداخلية الخاصة بها (دون التقيد بالنظم الحكومية) .

٥/٩ يصدر قرار رئيس الجمهورية بالهيئات العامة التى يتقرر الغاؤها أو ادماج اختصاصاتها فى جهات أخرى ، ويحدد

القرار مسئولية الوزير المختص عن الهيئة الملغـــاة فى اتمام اجراءات تصفيتها والتصرف فى العمالة الموجودة بها وكذلك اصولها وخصومها . ويقترح فى هذا الخصـــوص مراعاة القواعد الآتية :

- تشجيع تخفيض القوى العاملة غير الضرورية وعـدم تحويلها بشكل جزافى الى اجهزة أخرى فى غير حاجة لهـا ، ويتم ذلك باتخـاذ اجـراءات التقـاعد المبكر والتشجيع على ترك العمل سواء بالاستقالة أو النقل او الاعارة او الاجازات بدون مرتب كلما أمكن .

- ضرورة اعادة تنظيم الأجهزة والادارات التى سيناط بها اختصاصات الهيئات الملغاة بحيث ينتظم العمل وتحقق استمرارية أداء الوظـائف التى كانت تمارسها تلك الهيئات .

- ضرورة التأكد من ان الغاء الهيئـات العامة لابد **وأن يترتب عليه تخفيض فى الأعباء المالية للدولة واقتصاد الانفاق العام :**

١٠/٥ بالنسبة لبعض الهيئات المقترح الغاؤها ، فان الحل الافضل هو ان تتخـذ نمطا تنظيميا آخـر أكثر تناسـبا مع طبيعة الوظائف المسندة اليها ، من ذلك مثلا :

- الهيئة العامة للخدمات الحكوميـة ... ومن المقترح تحويلهـا الى جهاز مركزى للمشـتريات والمخـــازن الحكومية يتبع وزارة المالية .

- الهيئة العامة للتصنيع ... ومن المقترح تحويلها الى مركز للدراســات والبحوث الصناعية ملحق بوزارة الصناعة .

وفى هــذه الحالة يكلف وزير الدولة بتشكيل لجان فنية متخصصة لاعداد مخططات تنظيمية متكاملة لتلك الوحدات الجديدة .

١١/٥ أما بالنسبة الهيئات العامة التى يتقرر استمرارها ، فانه من الضرورى توفير المناخ المناسـب لانطلاقها فى تحقيق

اهدافها دون التقيد بالقواعد الحكومية المعتادة ، وفى هذا الصدد فان القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ يحتاج الى تعديل جذرى بحيث يتضمن المبادىء الرئيسية الآتية :

- النص على ان الهيئة العامة هى وحدة تنظيمية مستقلة ماليا واداريا .
- النص على اختصاص مجلس ادارةالهيئة العامة بوضع الموازنة بالاسلوب الاقتصادى السليم دون التقيد بما نص عليه قانون الموازنة العامة للدولة .
- انفصال موازنة الهيئات العامة عن الموازنة العامة للدولة وتعميم ما نص عليه قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن جواز ادراج اعتمادات الهيئة العامة كرقم اجمالى فى الموازنة العامة للدولة دون التقيد بتقسيمات الأبواب والبنود واعتبار ذلك مبدا عاما يطبق على الهيئات العامة تحقيقا للمرونة فى التصرفات المالية . وفى هذه الحالة تحسب موارد الهيئة الذاتية واستخداماتها الاجمالية وترصد لها فى الموازنة العامة للدولة اعانة اجمالية بالفرق فى حالة العجز أو يرحل الفائض اليها .
- النص علىاختصاص مجلس ادارة الهيئة العامة بوضع كل اللوائح والنظم الداخلية فيما يخص شئون العاملين والشئون المالية والادارية وغيرها دون التقيد بالنظم والقواعد المعمول بها فى الحكومة .
- تطبيق فكرة الجمعية العمومية فىالهيئات العامة بحيث تتشكل كما فى حالة الشركة العامة من ممثلين للدولة صاحبة راس المال ومن ممثلين عن الأفراد والجماعات المستفيدة بخدماتها ، ومن ممثلى الهيئات المحلية التى تمارس الهيئة أعمالها فى نطاقها ، ومن ممثلى العاملين بها والنقابات والاتحادات العمالية أو المهنية ذات العلاقة .
- النص على اخضاع الهيئات العامة لنطاق التنظيم القطاعى للدولة بحيث تنضم كل مجموعة من الهيئات

العامة المتكاملة او المتشابهة الى احد القطاعات المحددة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١١٦٧ لسنة ١٩٧٥ بانشاء المجالس العليا للقطاعات .

٦/ اهداف واسس تطوير الادارة الحكومية :

١/٦ أهداف التطوير الادارى :

يمكن تحديد الأهداف الأساسية لتطوير الادارة الحكومية كما يلى :

- توجيه الامكانيات والموارد القومية نحو احداث التنمية المتكاملة وفقا لخطط موضوعية سليمة .
- التخلص من الامراض والانحرافات البيروقراطية فى شتى المرافق ، وتهيئة المناخ الادارى بما يسمح بانطلاق الطاقات لمزيد من الانتاجية والفعالية .
- تصحيح الأوضاع المالية والوظيفية غير السليمة والتى نشأت عن التطورات غير المخططة فى الأجهزة الادارية بالدولة خلال السنوات الماضية .

ومن ثم فان المستهدف هو تحقيق عملية اعادة بناء شاملة للجهاز الادارى فى الدولة وليس مجرد احداث ترميمات او تعديلات جزئية متفرقة .

٢/٦ اسس اعادة البناء الادارى للدولة :

- تدعيم وتأكيد وظائف التخطيط الاستراتيجى والمتابعة القومية الشاملة القائمة على دراسات متكاملة وسياسات ومعايير واضحة ومحددة .
- تأكيد الفصل بين وظائف التخطيط الاستراتيجى والمتابعة القومية الشاملة من ناحية ، وبين وظائف التخطيط الاجرائى والمتابعة القطاعية التفصيلية من ناحية أخرى .
- التميز بين أعمال التخطيط والمتابعة عموما وبين أعمال التنفيذ .

- ان يتحدد هدف ووظيفة واختصاصات كل جهاز فى الدولة تحديدا دقيقا بما يحقق التناسق والتكامل بين اجهزة الدولة ويلغى كل احتمالات التكرار والتضارب فيما بينها .

- تغيير القوانين واللوائح المنظمة للعمل وتطويرها بشكل كامل بما يحقق اهـــداف المـرونة وحرية الحـــركة للقيادات الادارية المسـئولة ، وبما يحـدد بوضـوح معايير المحاسبة عن المسئوليات سلبا وايجابا .

- الاختيار الموضـوعى للقيـادات الادارية فى مختلف المسـتويات والمجالات وفقا لمتطلبات العمـل وظروفه وبغض النظر عن الاعتبارات الشخصية .

- تدعيم الاتجاه نحو اللامركزية الادارية والتحول نحـو الحكم المحلى فى صـورته الكاملة ورفع الوصـاية من الأجهزة المحلية واقرار الأسس السـليمة للتمويل المحلى الذاتى .

- الاتجـاه نحو نمط تنظيمى جديد فى قطاع الانتـاج والخدمات العـام بحيث تتخذ وحـدات الانتـاج والخدمات شكل « مؤسسـة الدولة المستقلة » التى تدار وفقا للأساليب الاقتصادية وتعتمد فى التمويل على مصـادرها وقدراتهـا الذاتية وتنخفض معونـة الدولة لها الى الحد الأدنى وبما تفرضه طبيعة النشاط فى كل حالة .

- تدعيم مشـاركة القطاع الخـاص الوطنى فى جهود التنمية الشاملة واتاحة الفرص للانفتاح الاقتصادى فى اطار الأهداف والخطط القومية .

- الاستعداد لقبول التضحيات التى تفرضها عملية اعادة التنظيم الشاملة حتى تتحقق أهدافها كاملة (ونقصد بذلك أساسا امكانية توفير أشكال العمالة الزائدة على كل المستويات وتدبير وسائل تعويضها حتى لا تقف عائقا فى سبيل التطور المنشود) .

٣/٦ مقومات التنظيم الحكومى الجديد :

ان اعادة بناء الجهاز الادارى للدولة لا تعنى فقط تطوير الهياكل التنظيمية للوحدات الادارية ، والغاء وحدات واستحداث اخرى . بل ان العملية تمتد الى أعماق الكيان الادارى بحيث تشتمل على ما يلى :

- توفير القدرة على تحديد الأهداف العامة والنتائج الدقيقة التى تسعى الحكومة الى تحقيقها خلال مدة زمنية محددة .
- اقامة بناء تنظيمى متكامل يعكس أنشطة الحكومة ويهيىء لها المناخ الملائم لتحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية .
- استحداث وتنمية السياسات والاستراتيجيات التى ترشد اتخاذ القرارات فى مختلف الشئون القومية وتوجه الأداء نحو الأهداف المحددة وفى اطار المعايير العلمية السليمة .
- استحداث التنظيمات القادرة على ممارسة الوظائف الادارية الحيوية على المستوى القومى وفى مقدمتها وظائف التخطيط الشامل ، المتابعة العلمية وتقييم الأداء ، التطوير والتنمية للأفراد والنظم والأساليب.
- استحداث مجموعة النظم والاجراءات الادارية والفنية الضرورية لضبط الأنشطة وتنسيق وتنظيم الأداء بما يتوافق والأهداف المقررة .
- خلق وتدعيم قنوات الاتصال فيما بين اجزاء الكيان الحكومى وتأمين تدفق المعلومات بينهما بدرجات متناسبة مع متطلبات الأداء التعاونى المتكامل .
- تنمية قنوات الاتصال بين الحكومة والمجتمع وتأمين قيام الحكومة بخدمات متناسبة مع احتياجات المجتمع والعمل على تنمية العلاقات المتبادلة بينهما .

٤/٦ وفى ضوء الأفكار السابقة تصبح أساسيات التنظيم الحكومى الجديد كما يلى :

- ان الحكومة هى كيـــان متكامل يضـــم اجزاء وفروعا متخصصة من الوظائف والأنشـــطة . ولكنها تترابط وتتعاون من اجل تحقيق اهداف عامة .
- ان الحـــكومة حتى حين تأخذ بأســـاوب اللامركزيـــة الادارية . فان وحـــداتها الادارية المتحـــررة لابد وأن تخضع فى النهاية لسلطة مركزية عليا تتولى القيـــادة على المســـتوى القومى ، وتمـــارس أعمال التنســـيق واحـــداث التكامل بين الأجزاء والفروع وصـــولا الى الأهداف العامة .
- وتختص القيادة الحكومية المركزية بوظائف حيوية على مستوى الكيان الادارى كله هى :
  - تحديد الأهداف .
  - وضع السياسات والاستراتيجيات العامة
  - اقرار الخطط والبرامج العامة .
  - اتخـــاذ القرارات الاســـتراتيجية ذات العلاقة بقضايا قومية عامة .
  - متابعة الأداء فى مجالات العمل الوطنى المختلفة وتقييم الانجازات وبذل المساعدة للقضاء على المعوقات .
  - تحقيق الترابط وتنســـيق العلاقـــات بين الحـــكومة والمجتمع .
- ينقسم الكيان الحكومى الى واحدات تنظيمية متخصصة تقوم كل منها على اداء انشطة متكاملة . وتلتزم الادارة الحكومية الحديثـــة فى احداث تلك الوحدات بتجنب التكرار أو الازدواجية فى النشاط . ويمكن تصنيف الوحدات التنظيمية الأســـاسية فى الكيان الحـــكومى الجديد فيما يلى :
  - وحدات تختص بأمور التخطيط ووضع البرامج فى مجالات عمل متخصصة ومتـــابعة تنفيذها وتقييم الانجازات المحققة فيها .

● وحدات تنفيذية تتولى مسئولية العمـــل على تحقيق الأهداف والخطط وتنفيذ البرامج .

● وحدات استشارية تختص بتقديم المســاعدات العلمية فى مجالات البحوث والدراسات واعمال التطوير والمعلومات .

– تتركز صلاحيات اتخاذ القرارات فى المستوى الأعلى بجهاز الدولة الادارى وذلك فى القضايا ذات التأثير العام والشامل على الكيان القومى كله . بينما تتوزع صلاحيات اتخاذ القرارات بين المســـتويات الادارية المتتالية بعد المســـتوى الأعلى وفقا لنظـــام محدد للتفـــويض ، بحيث يتمتع كـل مســـتوى ادارى بصـــلاحيات متناسبة مع نوعيـــات الأنشطة التى يمارسها وحجم المسئوليات الملقاة عليه .

– تمارس الوحدات الادارية المختلفة بجهـــاز الحكومة اعمالها وفقـــا لسياسات محددة معتمدة من السلطة الادارية الأعلى ، كما تلتزم هذه الوحدات فى ادائهـا مجموعـة من النظم الاجـــرائية متوافقـــة مع تلك السياسات . وهى فى هـــذا الالتزام تتمتع بحرية الحركة وصلاحية تطوير وتعديل النظم الاجرائية بما يتناسب وتطورات الظروف المحيطة دون اخـــلال بالسياسات العامة .

– حين وضع السياسات العامة تراعى السلطة الادارية الأعلى أن تكون متناسبة مع طبيعة الأنشطة وظروف الأداء فى الوحـــدات الادارية المختلفة ، بحيث يتم التوفيق بين اعتبارين أساسيين :

● توحيد القواعد العامة والاجراءات الرئيسية بقـــدر المستطاع .

● توخى الواقعية والمرونة بما يحقق التوافق بين القواعد والاجراءات من ناحية وبين ظروف كل وحـــدة من ناحية اخرى .

٥/٦ هذا ويمكن اجمال اهم مقومات التنظيم الحكومى الفعـــال فيما يلى :

- هيكل تنظيمى واضح يحدد التوزيع الأمثل للواجبات والمسئوليات ويرسم خطوط الاتصـــال المنطقية بين شـــاغلى الوظائف وبين التقسيمات المختلفة بالكيـــان الحكومى .
- اختصاصات (او مجالات نشاط) واضحة محـــددة لكل تقسيم تنظيمى يتم تحديدها على اساس مبـــدأ التكامل بحيث يختص بالنشـــاط الواحـــد تقسيم تنظيمى واحد ، ومن ثم يقل التداخل والازدواجية .
- سياسات (قـــواعد عامة) رئيسية معتمدة ومعلنة تحكم الأداء وترشد اتخاذ القرارات فى كل فرع من فروع النشـــاط ، وتحدد معايير المفاضلة عن اتخاذ القـــرار .
- نظم عمل (اجراءات) مدروسة ومخططة وفق منطق علمى تحدد خطوات اتمام كل عمل ، وتحدد المسئول عن كل خطوة ، وترسم الطريق لتتبع الأداء وضبط مســـاره فى اطار السياسات العـــامة المحددة لكل نشاط .
- خطط وبرامج مستقبلية تحدد الأنشطة والاستثمارات والموارد المختلفة المطلوبة للانتقال من مستويات الأداء الحاضرة الى المستويات المستهدفة . كما تحدد اسس تخصيص الموارد بين الأنشطة المختلفة .
- نظم واجراءات للمتابعة وتقييم الأداء ، تســـتند الى معايير موضوعية وطرق علمية لقياس الأداء والحـــكم على الانجازات .
- وظائف محددة الواجبات والمسئوليات ، يتم توصيفها وتحديد شروط شغلها على أسس موضوعية .
- امكانيـــات وموارد مادية مختلفـــة يتم تحـــديدها

واستخدامها بحسب متطلبات الأنشطة وفقا لقواعد ونظم تضمن التشغيل الاقتصادى والصيانة المستمرة لهـــا .

- تدفق منتظم ومستمر من المعلومات بين اجزاء الكيان الحكومى يحقق الارتبــاط والفهم المشترك ، ومن ثم يدعم العمل التعاونى للوصول الى الأهداف العامة .

- فرص وقنوات للاتصال الرسمية وغير الرسمية تحقق مجالات لتبادل الفكر والاقتراحات وتدعيم الـرؤية الواضحة للمشـــكلات وتبصر بالحلول المنطقية التى ترعى الأهداف العامة من جانب ، ولا تضر بفـرص العمل الخلاق لأى وحدة تنظيمية من جانب آخر .

- امكانية للتعديل والتطوير والتجديد فى كل ما سبق بحيث يكون التنظيم الحكومى مواكبـا للتغيرات أو سابقا لهـــــا وفى جميع الأحوال قادر على الحركة والتكيف .

٧/ الاطار العام للبناء الادارى الجديد :

يتكون البناء الادارى المقترح من ثلاثة مستويات أســاسية يختص كل منها بأعمال محددة لها طبيعة متميزة كالآتى :

١/٧ المستوى الأول :

ويختص بأعمـــــال التفكير والتخطيط الاستراتيجى الشامل وتحديد الأهداف والسياسات القـومية ، وتعيين معايير التقييم واسس المفاضلة والاختيـار . وكذلك تقع فى اختصاص هذا المستوى سلطة اتخاذ القرارات الأساسية (الاستراتيجية) ذات التأثير على الكيان القومى كله ، كمـا يختص هذا المستوى بأعمال المتابعة الشاملة والتقييم الكلى للأداء .

ويضم هذا المستوى أجهزة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والأجهزة الاستشارية المعاونة لهما .

٢/٧ المستوى الأوسط :

ويختص بأعمال التخطيط المتخصص لقطاعات النشاط المختلفة وتوجيه عمليات التنفيذ وتوفير الظروف والموارد اللازمة والاشراف على تقدم التنفيذ ومتابعة النتائج وتقييم الأداء التفصيلى فى كل قطاعات النشاط بالدولة . ويتمثل فى هذا المستوى المكونات الآتية :

- الوزارات باعتبارها مراكز للتخطيط المتخصص والاشراف والمتابعة .
- الهيئات العامة والأجهزة المعاونة للوزارات وتختص اساسا بأعمال التخطيط القطاعى والاشراف والمتابعة من ناحية ، وتقديم المشورة الفنية للوزارات من ناحية اخرى .
- المحافظات ووحدات الحكم المحلى ذات الصبغة الاقليمية .

٣/٧ المستوى الثالث :

ويختص بالتنفيذ اساسا وما يتطلبه من تخطيط اجرائى . ويتكون هذا المستوى من شركات القطاع العام ووحدات الخدمات على المستوى المحلى .

٨/ ملامح خطة العمل لتطوير الادارة الحكومية فى مصر :

ان تحقيق التغيير المستهدف فى بناء الادارة الحكومية فى مصر من أجل رفع كفاءتها فى خدمة التنمية القومية الشاملة انما يحتاج الى مخطط شامل ومتكامل ، نعرض فيما يلى اهم ملامحه المقترحة :

١/٨ الاجراءات طويلة المدى :

وتتركز هذه الاجراءات فى القيام بالدراسات الأساسية التى تستهدف تحديد التصورات التى يجب أن يكون عليها الجهاز الادارى للدولة . ويمثل ناتج هذه

الدراسات الاستراتيجية العليا للتنظيم الادارى العـــام ومكوناته . وتتناول هذه الاجراءات ما يلى : ـ

١/١/٨ تحديد الاطــــار التنظيمى العام للدولة بمكوناته الرئيسية الثلاثة وهى :

- اجهزة الادارة العامة .
- اجهزة الحكم المحلى .
- اجهزة القطاع العام .

٢/١/٨ احداث ثورة تشريعية شاملة تنطوى على تطـوير جذرى فى مجموعات القوانين القائمة والمؤثرة على اوضاع وعمليات الجهـــاز الادارى للدولة ويكون تجديد القوانين متوافقـــا مع طاقات وامكانيـــات التطبيق ونابعا من تفهم لمعوقات تنفيذ القـوانين السابقة .

٣/١/٨ رسم سياسة قومية للعمالة على اساس دراســة شاملة لتكوين القوى العـــاملة فى مصر وحقيقة احتياجات وحدات الانتاج والخدمات من الأفراد على مدى سنوات قادمة . ويجب أن نؤكد ضرورة استخدام معايير موضوعية فى تقرير احجام العمالة بغض النظـــر عن الضرورات ـ الاجتمـــاعية والسياسية التى اثرت فى السنوات الماضية على قرارات الدولة بشأن التشغيل والتوظيف وانتجت موقفا غير اقتصادى حيث يتراكم الأفـــراد فى وحدات الانتاج والخدمات بشكل لا يتعـــادل مع احتياجات العمل الفعلية الأمر الذى يرفع التكلفة ويؤدى الى انهيار كفاءة الأداء .

وفى هذا السبيل فان سياسة العمـالة يجب أن تتخلص من الالتزام بتشغيل كل الخريجين وعملية التوزيع الجزافى لهم على مؤسسات الأعمال ووحدات الجهاز الحكومى . ونحدد فيما يلى العناصر الأساسية لسياسة العمالة كما يجب أن تكون حتى تصبح العمالة عنصرا فعالا فى خدمة التنمية بدلا من أن تكون عبئـا عليها ومعوقا لها وهى الآن :

- الحصر الدقيق للقوى العاملة على المستوى القومي وتحليل مستويات القدرة والمهارة ونوعيات التخصص ومصادر التكوين ودرجة الاستخدام ونسبة البطالة الحقيقية وتركزها (العرض من القوى العاملة) ٠
- التنبؤ باحتياجات المجتمع من الأفراد ذوى التخصصات والمهارات المختلفة للسنوات القادمة فى ضوء متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة (الطلب على القوى العاملة)
- التنبؤ بالتغييرات المحتملة في تكوين ومواصفات القوى العاملة فى مصر فى السنوات القادمة على ضوء تطوراتها فى السنوات الماضية واستنادا الى نتائج تحليل العوامل المؤثرة فى تكوينها ٠
- تحديد الاختلافات والفروق بين القوى العاملة المتوقعة والاحتياجات المستهدفة منها (كما ونوعا) (أى تحليل العلاقة بين العرض من القوى العاملة والطلب عليها فى فترات قادمة)، والعمل على احداث التوافق بينها من خلال :

- ● تعديل وتطوير النظام التعليمى بمستوياته المختلفة بما يسمح بافراز النوعيات المطلوبة فقط وبالاعداد الصحيحة ٠
- ● تعديل وتطوير سياسة الهجرة بما يسمح بتصدير العمالة الزائدة وبشكل يتناسق مع احتياجات الأسواق الخارجية (خاصة الأسواق العربية والافريقية فى المقام الأول)
- ● رسم سياسة قومية للاعداد والتدريب تحقق توفير الأنواع المطلوبة بمواصفاتها الدقيقة لخدمة أهداف التنمية الشاملة فى الوقت الصحيح ٠

- رسم سياسات متطورة للأجور والحوافز تحقق جذب الاعداد المطلوبة لأنواع الأعمال والتخصصات التى تحتاجها جهود التنمية وذلك برفع مستويات الأجور فيها ، كما تساعد على التنفير من الأعمال والمهن غير المطلوبة بخفض مستويات الأجور فيها ٠

٤/١/٨ بناء نظام متكامل للرقابة وتقييم الأداء يضم أجهزة الرقابة المتعددة ويحقق التناسق بينها بما يكفل المتابعة الفورية والتقييم الموضوعى للنتائج والانجازات ٠ ويقوم هذا النظام على أساس وجود هيئة قومية للمتابعة والتقييم تمارس عمليات التفتيش الفورى والفجائى والتحقيق فى المخالفات والانحرافات وتتبع أحوال أجهزة الدولة وأوضاعها الادارية والمالية ٠ وترتبط بهذه الهيئة القومية وحدات للتفتيش (أو المتابعة والتقييم) بكل جزء رئيسى من أجزاء جهاز الدولة الادارى وتكون « الهيئة القومية للمتابعة وتقييم الادارة » بمثابة المركز الذى يخطط ويوجه وينسق أعمال هذه الوحدات ٠

٥/١/٨ بناء نظام قومى للمعلومات يضمن انسياب البيانات من مصادرها المختلفة الى مركز قومى للمعلومات يقوم على تصنيفها وتحليلها واعادة توزيعها على أجهزة الدولة المختلفة حسب احتياجاتها ويحقق الامداد الفورى والمتجدد بكل أنواع المعلومات ويمنع الازدواج والتكرار فى جمع البيانات أو اصدارها ٠

٦/١/٨ ترشيد نظام التخطيط القومى ورسم سياسة لزيادة حيويته من خلال توضيح الاطار التنظيمى لعملية التخطيط وتحديد المسئولية عنها وتحقيق الارتباط العضوى بين وزارة التخطيط وبين أجهزة وادارات التخطيط بمختلف أجزاء الجهاز الادارى بالدولة ٠

٢/٨ الاجراءات المرحلية :

ونقصد بذلك اجراءات تحتاج الى فترة زمنية ومتوسطة نقدرها بثلاث سنوات ، ويكون ناتجها توفير المقومات الأساسية التى

تمهد للتغيرات الجذرية التى ستتم نتيجة للخطة الشاملة بعيدة المدى ٠

وأهم الاجراءات المرحلية المقترحة هى :

١/٢/٨ حصر ومراجعة وحدات التنظيم الادارى العام للدولة :

الموقف ويستهدف هذا الحصر تحديد ما يلى :

- أهداف واختصاصات كل جزء من أجزاء الجهاز الادارى ٠
- طبيعة الأنشطة والأعمال التى يمارسها ٠
- حجم العمالة ومكوناتها ٠
- الانجازات والمعوقات ٠

وفى ضوء هذا المسح الشامل يمكن أن تتخذ اجراءات تصحيحية هامة منها :

- احتمالات تصفية والغاء بعض الأجهزة أو الوحدات المتكررة ٠
- احتمالات ادماج بعض الأجهزة أو الوحدات المتكاملة ٠
- ازالة الازدواجية فى الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمحلية ٠
- اعادة توزيع القوى العاملة بين هذه الأجهزة ٠
- اعادة التوزيع الجغرافى لهذه الأجهزة ٠

٢/٢/٨ حصر القوى الوظيفية الحالية ودراسة توزيعها على اجهزة الدولة

من حيث المؤهلات والأعمار ومستويات المهارة والتدريب ٠

ويستهدف هذا الحصر تحديد درجة تناسب مؤهلات الأفراد مع نوعيات العمل المسندة اليهم ، وتناسب

اعدادهم مع متطلبات الأداء ، كذلك يهدف الحصر الى تحديد ما يلي :

- الفائض من العمالة الزائدة عن حاجة أجهزة الدولة ·
- العجز من التخصصات المطلوبة ·

وبناء على نتائج هذا الحصر يمكن اتخاذ الاجراءات الآتية :

- اعادة توزيع العمالة بين أجهزة الدولة خاصة بين الأجهزة والوزارات المركزية من ناحية ، وبين وحدات الحكم المحلي من ناحية أخرى ·
- اعداد خطط مرحلية لتدريب الأفراد من التخصصات النادرة وسد العجز منهم ·
- ترشيد سياسة توزيع الخريجين على أساس الاحتياجات الفعلية للأجهزة وتوجيه فائض الخريجين الى مجالات أخرى (كتصدير العمالة)·

٣/٢/٨ مراجعة عملية توصيف الوظائف بكل أجهزة الدولة

على أساس علمية موضوعية ووضع الضمانات الكفيلة بمنع أى انحرافات فى هذه العملية · ويترتب على اتمام وصف الوظائف النتائج الأساسية الآتية :

- ترتيب الوظائف واتخاذ ناتج التقييم أساسا لتحديد الرواتب بأسلوب موضوعى يلغى تسعير الشهادات واعادة التسكين بناء على ذلك طبقا لمعايير الترتيب الصادرة تنفيذا لقوانين العاملين الجديدة ·
- حصر الاحتياجات التدريبية الفعلية واتخاذها أساسا لوضع خطة التدريب القومية ·
- وضع معدلات للاداء تتخذ كأساس لتقييم كفاءة الأفراد ودرجة اجادتهم لأعمالهم .

٤/٢/٨ تطوير أجهزة التدريب والاعداد للوظائف العـــامة :

من المهام الأساسية المطلوبة فى الخطة المرحلية دفع عملية التدريب ووضعها فى الاطـار التنظيمى السليم ، وفى هذا المجال يقترح تكوين مجلس أعلى للتنمية الادارية يمارس تخطيط السياسات والأنشطة التدريبية على مستوى الدولة فى اطـار دراســة الاحتياجات الفعلية والمحتملة ويتولى التنســيق بين معاهد وأجهزة ومراكز التدريب الادارية بالدولة . ويكون المعهد القومى للتنمية الادارية هو الجهاز الفنى المعاون لهـذا المجلس على أن توجــد أجهزة تدريب قطاعية تلحق بالوزارات والهيئات والمحافظات تختص بتطبيق سياسة وخطة التدريب القوميــة كل فيما يخصها على مستوى القيــادات الوســطى والوظائف التخصصية وذلك بمعاونة المعهــد القومى للتنمية الادارية واشراف المجلس الأعلى .

ولاتمام هذا التحول نقترح ما يلى :

- يركز المعهد القومى للتنمية الادارية جهــوده فى المجــالات الحيوية الآتية :

(أ) تنظيم دورات تدريبيــة للادارة العليـــا بالقطاع العام والمستويات القيادية بالقطاع الحكومى والحكم المحلى .

(ب) تنظيم برامـــج لأعداد الكوادر الادارية المتخصصــة وتأهيلها لشغل الوظائف الادارية العليا بالقطاع العام والقطاع الحكومى والحكم المحلى .

(جـ) اجراء البحوث والدراســات اللازمة لتطوير أســاليب التدريب والمادة التدريبية .

(د) تقديم العون الفنى والمساعدة المتخصصة لأجهزة التدريب بالوزارات والهيئات العــامة فى تخطيط عملياتهـــا التدريبية وتطوير أساليبها .

- تركز عمليات تدريب الادارة الوسطى والادارة المباشرة على مستوى القطاع ، وتكون ادارات التــدريب بكل وزارة ،

هيئة عامة ، محافظة ، مسئولة عن وضع خطط التدريب والاعداد الشاملة والتى تغطى احتياجات الوحدات التابعة لها بناء على دراسات ميدانية فعلية وبمساعدة خبراء المعهد القومى للتنمية الادارية ٠

- ولذلك ينشأ مركز تدريب متكامل ٠٠ بكل وزارة ، هيئة عامة أو محافظة لتنفيذ البرامج التدريبيـــة للقطـاع تحت الاشراف والرقابة المستمرة وبمدربين من داخل القطاع ممن تتوافر فيهم المواصفات العلمية التى يقرها المجلس الأعلى للتنمية الادارية وتكون الاستعانة بمدربين من خارج القطاع من واقع القوائم المعتمدة بالمدربين المؤهلين علميا وعمليا التى يصدرها المجلس الأعلى ٠

- تتولى وحـدات التدريب على مستوى الشركات ، المحليـات ، والمصالح المتخصصة تنفيذ البرامج التى تحدد لها فى الخطة القطاعية الشاملة وبالمواصفات المقررة بمعرفة ادارة التدريب القطاعية وتحت اشرافها وينطبق نفس القيد السابق الخاص بالمدربين ٠

- يكون لكل مركز تدريب قطاعى مستشار علمى من بين ذوى الخبرة والاختصاص ويمارس مهام الاشراف والتوجيه الفنى لعمليات التدريب بالقطاع ٠

- يمول النشاط التدريبى القطاعى على أساس تخصيص نسبة من ميزانية كل شركة أو وحدة تابعة لتكوين ميزانية قطاعية للتدريب تستخدم فى انشاء مركز التدريب القطاعى المزود بالأجهزة والمعدات ووسائل الايضاح المتطورة وكذلك لتمويل عملية تكوين المادة التدريبية الواقعية من خـــلال دراسات وأبحاث ميدانية ٠

٣/٨ الاجراءات العاجلة :

أن تطوير نظام العمل بالدولة ومؤسساتها ـ وان كان يتطلب تخطيطا طويل الاجـــل ـ ويحتاج الى توفير وتطوير مقومات أساسية يستغرق اعدادها عدة سنوات ـ نظرا لأنها تتناول بالتطوير مسائل ونظم جذرية لايمكن تغييرها تغييرا كليا وفوريا ـ ولايمكن ان **يعطى تطويرها اثارة الا بعد عدة**

سنوات (وذلك مثل تطوير نظم التعليم خصوصا فى جانبه المتعلق بالعمالة واحتياجاتها وكذلك اعادة النظر فى ظروف العمالة ونظمها الى جانب أمور جذرية أخرى خاصة بالأجور وظروف العمل وغيرها مما هو مرتبط بضرورة ايجاد حلول جذرية لنظم العمل بالدولة) ٠

الا أنه من الواضح أن نظم العمل بالدولة بها بعض النواحى التى يمكن التعرض لها فورا بحسن التنظيم وسرعة التطبيق – وبما لا يلقى على الدولة أعباء جديدة فى العمالة أو التكاليف ٠ بل أن العكس هو الصحيح ٠ وذلك بعلاج بعض المشكلات الواضحة المحددة – بحيث يمكن تحقيق نتائج ايجابية تخفف من أعباء الجماهير بل وتكون مدخلا يزيد من فرص نجاح التطوير الشامل ٠

١/٣/٨ تنظيم ساعات تادية الخدمة للجمهور :

يقترح تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجماهير على الأساس الآتى :

- يبدأ استقبال الجماهير طالبة الخدمة بعد ساعتين من بدء العمل بكل جهة ، وذلك لاتاحة الفرصة للموظفين لتنظيم أعمالهم وانهاء ما تراكم لديهم من عمل يوم سابق والاستعداد لتلقى الجماهير ٠

- تستمر خدمة الجماهير حتى ساعتين قبل انتهاء العمل اليومى بكل جهة اى ان الخدمة الجماهيرية تستمر فى المتوسط أربع ساعات من اجمالى ثمانى ساعات يوميا وبشرطانه خلال هذه الساعات الأربع يتفرغ الموظفون تماما لخدمة الجمهور وتوضع ضوابط انتظام تواجدهم باستمرار ، وتكون مسئولية الرؤساء فى كل جهة تنظيم بدائل لمن يضطر لمغادرة عمله ٠

- يمنع تماما استقبال أفراد الجمهور سواء أكانوا طالبى خدمة أم لزيارات شخصية فى غير الساعات المحددة لذلك، ويمنع استقبال الزوار فى أماكن تأدية العمل بل يخصص فى كل جهة مكان لاستقبال زائرى الموظفين (باستثناء طالبى مقابلة كبار الموظفين الذين يأتون لخدمات مصلحية) ٠

ونلاحظ أن دولا عربية كثيرة تسير على هذا النظام مثل العراق، لبنان ، الجزائر ، تونس، المغرب . وقد نجحت فى تطبيقه تماما .

٢/٣/٨ تبسيط اجراءات الخدمة :

قام الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بتجميع شكاوى الجمهور من سوء الخدمة وبطء الاجراءات وتعقدها باجهزة الدولة والقطاع العام وفى ضوء تحليلها يندب خبراء منه لمساعدة وحدات التنظيم والادارة بالوزارات والهيئات والشركات لوضع الحلول لهذه المشكلات من خلال دراسة الاجراءات وتبسيطها . على أن تكون مسئولية الجهاز متابعة التطبيق ورفع تقارير الى رئاسة الجهات غير المتعاونة او غير الجادة فى التطبيق لتوقيع جزاءات عليها .

٣/٣/٨ تعديل قواعد ولوائح العمل :

فيما لايتعارض مع مطلب احداث ثورة تشريعية كاملة والمنصوص عليها فى خطة الأجل الطويل ، تكلف كل جهة ادارية بمراجعة اللوائح وقواعد العمل السارية بها واعداد مقترحات بشأن تعديلها التماسا لسرعة الاجراءات وتبسيطها مع أحكام الرقابة على العمل والعاملين بما لايخل بمرونةالأداء ، ويتم تعديل هذه اللوائح والقواعد بقرارات وزارية أو بقرارات من رئاسات الجهات فى حدود السلطات المفوضة اليها ، أما تلك التى تحتاج الى تعديل قانون أو قرار جمهورى فيصير تجميعها بمعرفة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لدراستها وتنسيقها ثم التقدم بها الى رئاسة الوزراء دفعة واحدة لاستصدار القرارات الجمهورية والقوانين اللازمة .

٤/٣/٨ ضبط عمليات الاسكان الادارى وتنظيم امداد أجهزة الدولة بالمستلزمات المكتبية وغيرها :

منعا للاسراف فى استهلاك المستلزمات والانفاق على ايجـــار الأماكن ، وضمانا لحسن الاســـتفادة منها وصـــيانتها وتجديدها ، فانه من الضرورى القيـام بالاجراءات الآتية :

- دراسة نظام الاســكان الادارى ومدى تناسب الأبنية المخصصة لأجهزة الدولة لنوعيـــات النشاط الذى تمارسه ومدى توافر مقومات الأداء السليم لها .

- دراسة تكلفة الاســـكان الادارى على مستوى الدولة ومدى تناسبها مع انجازات الأجهزة ٠

- دراسة درجة الافادة الفعلية والاستخدام الفعلى للأبنية المتعددة التى تشغلها أجهزة الدولة ٠

- دراسة مدى تناسب التوزيع الجغرافى لأبنية الأجهزة الادارية ودرجة التشتت أو التقارب بينها وتأثير ذلك على كفـاءة عمليات الاتصال وسهولة التعامل خاصـــة من ناحية اتصالها باجراءات جماهيرية ٠

- حصر المعدات والأثاثات المكتبية سواء المستخدمة أو التى بالمخازن وتبين مدى حسن استخدامها وربط هذه الموجودات بخطط الشراء والتجديد٠

- دراسة أسلوب استيفاء كل جهاز من أجهزة الدولة لاحتياجاته من المســـتلزمات المكتبيـة والمطبوعات ومـدى التـــكرار والاسراف فى استخدامها وامكانيات توحيدها والسيطرة على المخزون منها وتوزيعهـــا على أســاس معدلات أستهلاك مقدرة ٠

- دراسة الأســـاليب المتبعة فى صيانة المبـانى والمعـدات المكتبيـة وتجديدها وتكلفـــة هذه

الصيانة والتجديدات والتعرف على امكانيـــة توحيد المسئولية عنها فى جهة مركزية تسيطر عليها جميعا وتخطط لها بشكل متكامل يتيح الاستخدام الأمثل للطاقات المبعثرة فى الورش الأميرية وورش الاصلاح والصيانة المتعددة فى وزارات وأجهزة الدولة والقطاع العام ٠

وفى هذا السبيل فان اقتراحنا المحدد أن تتولى الهيئة العامة للخدمات الحكومية المسئولية الكاملة فى القيام بهذه الدراســـة والحصر ثم ادارة الموجودات الحكومية والسيطرة على عمليات الامداد ورقابة الاســـتخدام للجهـاز الادارى للدولة (الحكومة ، والحكم المحلى) ٠

الفصل الثامن

القادة الإداريون ..
وكيف يفكرون ؟

ان القائد الادارى هو المفتاح الحقيقى للتنمية الادارية ٠٠ وبالتالى فاسلوبه فى التفكير ومفاهيمه ســيكون لهـا آثارها على حركة التطوير الادارى.

ان التطوير الادارى المستهدف انما يرتكز فى جانب رئيسى منــه على ســلوك القادة الاداريين ومدى رغبتهم فى تحمل مسئوليات التغيير وقدرتهم على احداثه ٠ لذلك فان الاقتراب من فئة رجال الادارة العليــا للتعرف على آراءهم بالنسبة لقضايا الادارة واتجاهاتهم فى شــأن حلول ما يواجههم من مشكلات ، يسهم فى توضيح سلوكهم المحتمل فى مواجهة مطالب التغيير والتطوير ٠

وقد تمت دراسة شاملة لاستقصاء آراء مجموعة تزيد عن الثلاثين الفا من رجال الادارةالعليا فىالقطاعالعام خلال الفترة ٧٣ــ١٩٧٤(١)، وقد أوضحت نتائج الاستقصاء صورة واضحة لنمط تفكير القادة الاداريين فى قطاع الأعمال العام بمصر ، وبرغم مرور ما يقرب من خمس سنوات على تلك الدراسة الا أن الاتصالات المكثفة بالعديد من شــاغلى وظائف الادارة العليا الآن ، والتعرف المباشر من قبل الباحث بمشكلات الادارة ورجالها فى مصر حاليا تسمح بالقول أن الآراء الواردة فيما بعد لاتزال تمثل نمط التفكير الغالب فى القادة الإداريين المصريين حاليا ٠

(١) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، نتائج حصر واستقصاء العمالة فى مجال الادارة بقطاع النشاط الاقتصادى العام فى جمهوريــة مصر العربية ، مرجـــع رقم ٠٠١د/٧٤ ٠

١/ **تمهيد :**

استهدفت عملية الاستقصاء التعرف على آراء المديرين موضـــوع الدراسة بالنسبة لعدد من المشكلات والقضايا الادارية . وقد شمل الاستقصاء الأبعاد الآتية :

١/١ الرأى بالنسبة لبرامج التدريب

٢/١ الرأى بالنسبة لأسلوب الاختيار للوظائف الادارية بالقطاع العـــام

٣/١ الرأى بالنسبة لمدى اتفاق وظائف المديرين مع خبراتهـــم وتخصصاتهم

٤/١ الرأى بالنسبة لمحددات النجاح الوظيفى فى المناصب الادارية بالقطاع العام

٥/١ الرأى بالنسبة لقضية حرية الادارة فى القطاع العام

٦/١ الرأى بالنسبة لخصائص ومشكلات الادارة المصرية بالقطـاع العـــام

٧/١ الرأى بالنسبة لادراك المديرين لأنفسهم

وفى اطار تحليل تلك الآراء أمكن التوصـــل لأهم المؤشرات التى تتصل بقضية تطوير الادارة بالقطاع العام .

وسوف نعـــرض فيما يلى النتائج والمؤشرات التى توصلنـــا اليها فى هذا البحث :

١/١ آراء أفراد الادارة الأعلى بالنسبة لبرامج التدريب :

يمثل التدريب أحد الأنشطة الرئيسية فى عملية التنمية الادارية المتكاملة . وهو يستهدف فى الأساس احداث تغيير واضح فى أنماط السلوك الادارى تتوافق مع متطلبات الكفاءة الادارية الأعلى . كما قد يستهدف التدريب احداث تغيير فى نوع أو مستوى المهارة الادارية ومعارف المديرين ومعلوماتهم .

وقد اتجهت الادارة المصرية الى التوسع فى النشاط التدريبى الذى يشمل أفراد الادارة العليا وكذلك الادارة الوسطى والمباشرة ويمكن اعتبار السنة ١٩٥٧ هى البـداية الحقيقية للتدريب الادارى

المنظم فى مصر حين أنشىء « معهد الادارة العليا » التابع للمؤسسة الاقتصادية فى ذلك الوقت ليتولى تدريب أفراد الادارة العليا فى الشركات التى كانت المؤسسة تشرف عليها ٠

ومع صدور قوانين التأمين فى سنة ١٩٦١ والتطور الكبير فى حجم القطاع العام تحول « معهد الادارة العليا » الى « المعهد القومى للادارة العليا » ليصبح مركزا للتدريب الادارى الأعلى لجميع وحدات القطاع العام وأجهزة الدولة المختلفة ٠وأخيرا تحول المعهد الى « المعهد القومى للتنمية الادارية » فى سنة ١٩٧٠ بعد أن انضم اليه معهد الادارة العامة ومعهد الادارة المحلية ٠

والى جانب المعهد القومى للتنمية الادارية ، هناك عدد من مراكز التدريب غير الحكومية التى تعمل فى مجال تدريب الادارة الوسطى بالدرجة الأولى ٠

وفى خلال السنوات المنقضية من عمر القطاع العام فى مصر ازداد الاحساس العام بكثافة الجهد التدريبى المبذول سواء من مراكز التدريب المتخصصة أو بواسطة شركات ومؤسسات وهيئات القطاع العام ذاته ٠ وقد صاحب هذا الاحساس المتزايد بالكثافة التدريبية احساس عام بضعف فاعلية هذه الجهود التدريبية وعدم تأثيرها على مستوى الأداء الادارى بالقدر المستهدف أو المتوقع (٢) ٠

وفى محاولة للتعرف من المديرين أنفسهم على آرائهم بالنسبة لمدى فعالية البرامج التدريبيـة التى التحقوا بهـا ، يعرض الجدول رقم (١) أهم النتائج التى يعتقد المديرون موضع الدراسة انهـا تحققت لهم :

---

(٢) راجع د٠ على السلمى ، مشـكلة انهيار كفـاءة التـدريب الادارى ، الأهرام الاقتصادى العدد ٣٦٨ فى ١٩٧٠/٩/١ ص ٨ ٠

كذلك راجع د٠ على السلمى ، نحو خطة شـاملة للتدريب : الأسباب الرئيسية لانخفاض كفاءة التـدريب الادارى ، الأهرام عدد ١٩٧٠/٨/١٦ ٠

جـــدول رقم (١)
اهم النتائج التى حققها التدريب لرجال
الادارة بالقطاع العام

النتائج المحققة	التكرار	٪ من الاجمالى
● التعرف على نواحى جديدة فى مجـــال التخصص	١٠٥٨٩	٢ر١٦
● زيادة المعلومات الادارية	٨٥٥٢	٢ر١٣
● زيادة الثقة فى القدرات الشخصية	٧٧٣٩	٨ر١١
● زيادة المعلومات عن قطاعات اعمال اخرى	٧٦٠٦	٨ر١١
● الاحساس بالطمأنينة بأن الأداء سيزيد على مر الزمن	٦٣٧٣	٨ر٩
● التحقق من ان هناك عدة طـــرق لمجابهة المشاكل	٦٣٥٩	٨ر٩
● زيادة المقدرة على تقبل آراء الغير	٦٣١٠	٧ر٩
● تقدير أعمق لطبيعة المشاكل الانســــانية والاجتماعية فى قطاع الأعمال	٥٨٤٨	ر٩
● المقدرة على رؤية المشــكلات القديمة بنظرة جديدة	٥٨١٧	٩ر٨
الاجمـــالى	٦٥١٩٣	٪١٠٠

تدلنا هذه المعلومات بوضوح على ان التدريب الادارى فى الاغلب تنحصر نتائجه فى زيادة المعلومات للمديرين دون أن تتحقق من هــذه المعلومات الجديدة قدرة افضل على حل مشكلات العمل . وذلك فان هذه المعلومات تؤكد ان التدريب الادارى فى مصر يتسم بصـــــفات التعليم بدرجة أكبر من كونه تدريبا يصقل القدرات ويتيح الفرصـــة للتدريب على التطبيق العملى للمعلومات الجديدة .

ومن واقع البيانات الســـابقة يمكن الاستدلال على أن التدريب الادارى فى مصر يقع بصفة عامة فى دائرة الجهود التثقيفية لرجـــال

الادارة التى لا ترتبط مباشرة بمهارات او قدرات ادارية محـــددة . وقد يكون لهذه الثقافة الادارية انعكاس على السلوك الادارى ، الا انه يصعب قياس هذا الأثر او التعويل عليه كثيرا .

ولعل من اهم الاسباب المؤدية الى تلك النتيجة السالبة لجهود التدريب الادارى ما تتسم به من نمطية وتعميم حيث لا تتجه البرامج التدريبية الى تحليل مشكلات بذاتها تخص وحدة انتاجية معينة ، بل هى فى الغالب تنحصر فى تقـــديم مفاهيم ومبادىء ادارية عـــامة ومجردة . كما انها تعتمد فى معظم الأحيان على مصادر أجنبية للمعرفة الادارية دون محاولة لتطويرها كى تتناسب مع الواقع المحلى فى مصر .

وقد احتوى الاستقصاء على سؤال آخر يتعلق بمدى ارتبـــاط التدريب الادارى ببعض التحولات الوظيفية التى تحـــدث للمديرين . ويوضح الجدول رقم (٢) اجابات افراد الدراسة على هذا التساؤل .

جـــدول رقم (٢)

ارتباط التدريب الادارى ببعض المتغيرات الوظيفية

المتغيرات الوظيفية	نعم	٪	لا	٪
● الارتباط بالترقية الى وظيفة أعلى	٢٠٥١	١٠	٥٠١١	٥ر٢٤
● الارتباط بزيادة الأجر الشهرى	١١٨١	٧ر٥	٥٢٤٤	٥ر٢٥
● الارتباط بزيادة مسئوليات الوظيفة	٣٢٠٨	٦ر١٥	٣٨٤٧	٧ر١٨

تدل المعلومات الواردة فى الجدول السابق أن حضـــور البرامج التدريبية لا يرتبط علدة بترقية المتدرب الى وظيفة اعلى أو تحسين

راتبه الشـــهرى .. ولعل هذا الوضع يكشف عن حقيقة هامة هى ان الاعداد للترقي الى الوظائف الأعلى من خلال تنظيم دورات تدريبية خاصة لا يلقى اهتماما كافيا فى قطاع الاعمال العام فى مصر .

فقد اجاب على هذا السؤال ٢٠٥٤٢ مديرا ، كان رأى ١٠٪ منهم فقط ان التدريب كان مرتبطا بترقيتهم الى وظيفة أعلى ، بينما اجاب ٢٤٫٥٪ انه لم يكن مرتبطا بهذه الترقية . كذلك أفاد ٥٫٧٪ ان زيادات فى رواتبهم الشهرية قد تحققت نتيجة لاجتيازهم دورات التدريب فى الوقت الذى اوضح ٢٥٫٥٪ من المديرين ان زيادة الرواتب لا ارتباط لها بالبرامج التدريبية التى حضروها . وكانت نسبة المديرين الـذين أفادوا ان هناك ارتباطا بين حضورهم برامج تدريبية وبين حصولهم على مسئوليات وظيفية اعلى متقاربة مع نسبة الذين قرروا عدم وجـــود مثل هذا الارتباط .

من ذلك نستدل على ان سياسات وبرامج التدريب لا تتناسق فى الغالب مع سياسات وبرامج الترقية ونظم الأجور وهذا الوضع عكس ما يدعو اليه نظام العاملين بالقطاع العام (٣) . ويدعم هذا الاستنتاج ما افاد به ١١٢٨٩ من مفردات مجتمع الدراسة الذين حضروا دورات تدريبية بأنهم لازالوا يشغلون نفس الوظائف التى كانوا يشغلونها قبـل الالتحاق بآخر برنامج تدريبى حضروه ، بينما افاد ٥٦٠٩ فقط بانهم يشغلون وظائف أخرى .

وفى محاولة للتعرف على نمط التدريب الأفضل من وجهة نظر أفراد الادارة الأعلى فقد احتوى الاستقصاء على السؤال الآتى :

— هل تفضل لمديرى القطاع العام الحصول على تدريب رسمى ببرنامج مرسوم ، أم تدريب وظيفى يتحصل عليه العضـــو تدريجيا عن طريق ممارسته لعمله وتحت اشراف رئيسه المباشر ؟

ويوضح الجدول رقم (٣) اجابات ٢٤٣٩٣ مديرا عن هذا السؤال:

---

(٣) قانون ٦١ لسنة ١٩٧١ .

جـــدول رقم (٣)
نظام التدريب الادارى المفضل

نظام التدريب المفضل	التكرار	٪ من الاجمالى
● تدريب رسمى ببرنامج مرسوم	١٣٣١٥	٦ر٥٤
● تدريب وظيفى أثناء العمل	١١٠٧٨	٤ر٤٥
الاجمـالى	٢٤٣٩٣	١٠٠٪

تشير المعلومات السابقة الى تقارب آراء المديرين موضع الدراسة بشأن نظـــام التدريب ، وان كان الاتجاه يميـــل أكثر الى أن يكون التدريب وفقا لبرامج محددة بشكل رسمى . هذا وقد أفاد ١١٨٨١ مديرا بانهم يوافقون على أن يكون اتمام التدريب الرســـمى شرط للتعيين أو الترشيح لوظائف ادارية أعلى ، بينما اعترض ٣٥٤٦ مديرا على هذا الرأى وامتنع ١٥٣٩٤ مديرا عن ابداء آرائهم .

ولا شك ان هذه الآراء تدعو الى ضرورة اعادة النظر فى نظـام اختيار وترقية رجال الادارة خاصة مستوى الادارة العليا بحيث تتوافر فيهم المواصفات الادارية اللازمة من خلال برامج تدريبية يلتحقون بهـا قبل التعيين وتلك هى وظيفة الاعداد قبل الخدمة .

ومن أجل التحقق من آراء المديرين حول فعالية التدريب الادارى وأثره بالنسبة للنجاح الوظيفى ، فقد احتوى الاستقصاء فى موضـع آخر على تساؤل عن محددات النجاح الوظيفى فى القطاع العام . وقد أفاد ١٠٩٧ مديرا من مجموع ٢٨٣٤١ بنسبة ٨ر٣٪ فقط بأن التدريب المستمر هو من بين تلك المحددات ، بينما أجاب ٥ر١٠٪ مثـــلا بان العلاقات الشخصية هى من عوامل النجاح الوظيفى فى القطاع العام .

٢/١ الرأى بالنسبة لأسلوب الاختيار للوظائف الادارية بالقطاع العام :

تعتبر سياسة الاختيار من السياسات الادارية الهامة خاصة بالنسبة لافراد الادارة الأعلى وقد تضمن الاستقصاء سؤالا حول كيفية حصول الفرد على أول وظيفة له بالقطاع العام ويعـرض الجدول رقم (٤) نتائج الاجابة على هذا السؤال :

جـــدول رقم (٤)

بيان طرق الحصول على اول وظيفة بالقطاع العـــام لمفردات الدراسة

طريقة الحصول على الوظيفة	العـــدد	٪ من الاجمالى
● التقدم بطلب على اعلان سابق	١١٤١٠	٦ر٤١
● استمرار للعمل فى القطاع الخـاص بعد التأميم	٨٥٦٣	٢ر٣١
● بناء على توصية احد الاقارب	٢٠٧٤	٦ر٧
● بناء على أمر تكليف	١٤٩٩	٥ر٥
● بناء على قرار توزيع من القوى العاملة	٨٠٤	٩ر٢
● طرق اخرى	٣٠٦٧	٢ر١١
الاجمـــــالى	٢٧٤١٧	١٠٠٪

تدل الأرقام السابقة على عدد من المؤشرات اهمها ما يلى :

– ان الاعلان عن الوظائف الشاغرة هو الاساوب الأكثر شـيوعا فى شغل وظائف القطاع العام حيث حصل ٦ر٤١٪ من المديرين موضع الدراسة على اول وظيفة لهم عن هذا الطريق .

– لا تمثل عملية توزيع الخريجين بواسطة ادارة القوى العـــــاملة مشكلة بالحجم الذى يعم الاحساس به حيث قرر ٨٠٤ مديرين فقط من اجمالى ٢٧٤١٧ اى بنسبة ٩ر٢٪ انهم حصلوا على وظائفهم عن هذا الطريق .

– لا يزال للعلاقات الشخصية والضغوط الاجتماعية دور واضـــح فى شغل وظائف القطاع العام . ولعل اهم ما تكشف عنه هـذه الأرقام ان هناك ٢ر٣١٪ من اجمالى المديرين موضـــع الدراسة يعملون فى القطاع العام استمرارا لأعمالهم السابقة فى شركات القطاع الخاص التى انتقلت الى الملكية العامة بالتأميم . اذ تـدل هذه الحقيقة على أن وحدات القطاع العام لم يكن لهـا اختيـار حقيقى فى اسناد وظائفها الى هؤلاء الأفراد .

وفيما يتعلق بكيفية العلم لاول مرة عن وجود فرصة للعمـل ، اجاب المديرون موضع الدراسة كما فى الجدول التالى :

جـــدول رقم (٥)

كيفية العلم لأول مرة عن العمل الحالى لمفردات الدراسة

كيفية العـلم بالوظيفة	التكرار	٪ من الاجمالى
● عن طريق زملاء بالعمل الجديد	٦٨٧٩	٢٥ر٨
● عن طريق اعلان بالصحف	٤٤٦٦	١٦ر٧
● عن طريق الاقارب	٣٢١٧	١٢ر١
● عن طريق الرؤساء السابقين	١٢٥١	٤ر٧
● عن طريق الأصدقاء	١١٢	٠ر٤
● طرق اخرى	١٠٧٤١	٤٠ر٢

تدلنا هذه المعلومات على حقيقة هامة هى تغلب الطرق الشخصية فى الاعلام بالوظائف الادارية فى القطاع العام اذ افـاد ١١٤٥٩ مديرا (٤٣٪) من اجمالى ٢٦٦٦٦ مديرا انهم علموا عن عملهم بالقطاع العـام من خلال وسائل اتصال شخصية .. ومما يثير التساؤل ان ــ ١٠٧٤١ مديرا (٤٠ر٢٪) تقريبا ذكروا انهم علموا عن وظائفهم بطرق اخرى غير المحددة فى السؤال واكثر الاحتمالات ان هذه الطرق الأخرى فى نطاق الأساليب الشخصية ايضا ..

ولعل هذه النتائج تدعو الى مناقشة علمية لأساليب البحث عن الأفراد وجلبهم لشـــغل وظائف الادارة Recruitment بما يتناسب وطبيعة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فى مصر من ناحية ، ومدى فاعلية الاعلان بالصحف الذى يشترطه القانون من ناحية اخرى .

٣/١ الراى بالنســـبة لمدى اتقـــان وظـائف المديرين مع خبراتهم وتخصصاتهم :

من الجوانب الرئيسية فى تخطيط التنمية الادارية ضرورة احـداث اكبر درجـة ممكنة من التوافق بين خبرات الأفـــراد وتخصصاتهم وبين الظائف التى تسند اليها . وقد اســـتهدفت الدراسة الحالية التعرف على آراء مجموع المديرين موضع الحصر فيما يتعلق بمدى توفر هذا التوافق بين الخبرات والوظائف سواء التى سبق لهم شغلها أو التى يشغلونها حاليا بالقطاع العام .

وقد كان من دواعى اثارة هذا التساؤل فى الاستقصاء ما هو ملاحظ من تعدد أنواع المؤهلات العلمية للمديرين بالقطاع العام (٤)، وتضارب الآراء حول كفاءة التدريب الادارى ، بالاضافة الى ظاهره التغيير المستمر فى شاغلى الوظائف القيادية التى خلال الستينات بصفة خاصة .

وموضح الجدول رقم (٦) اجابات المديرين حول هذا الموضوع :

جـــدول رقم (٦)

بيان مدى اتقان وظائف مفردات الدراسة مع خبراتهم وتخصصاتهم

البيـــان	نعم	لا	غير مبين
● هل كانت الوظائف السابقة التى شغلتها فى القطاع متفقة مع تخصصك العملى	١٥٨٧	٣٢	٢٩٢١٤
● هل ترى ان وظيفتك الحالية متفقة مع تخصصك العلمى	١٩١٦٤	٤٧٠	١١١٩٩
● هل ترى ان وظيفتك الحالية متفقة مع خبرتك السابقة	٩٤٥٠	٢١	٢١٣٦٢
● هل تعتقد ان هناك أعمال أخرى فى الجهة التى تعمل بها وفى نفس المستوى الوظيفى أكثر اتفاقا مع :			
– تخصصك العلمى	١٠٦٦	٣٢١٦	٢٦٥٥٠
– خبرتك السابقة	٢٢٧٨٣	١٠٦٦	٦٩٨٤
● هل تعتقد ان وظيفتك الحالية تؤهلك لمستقبل أفضل فى الأعمال الادارية فى القطاع العام .	٧٦٨	٤١٢٩	٢٥٩٣٦

(٤) تم حصر ٩٠ مؤهلا علميا يحملها المديرون موضع الدراسة بنسب مختلفة .

تدلنا هذه المعلومات على عدة استنتاجات هى :

- زيادة اعـــداد المديرين الذين لم يبينوا آراءهم بالنسـبة لهـــذا الموضوع الحيوى وهذا مؤشر له دلالته قد يعكس نسبيا حالة من السلبية أو عدم الأكثرات .

- ان ما يقرب من ٧٤٪ من مفردات الدراسة يعتقدون ان هنـاك وظائف اخرى فى جهاتهم اكثر اتفاقا مع خبراتهم السابقة الأمر الذى يدل على امرين الأول عدم الافادة من خبرات العـــاملين وسوء توزيعهم على الوظائف الادارية ، والثانى عدم رضاء الأفراد عن وظائفهم مما يقلل من حماسهم للعمل ويضعف من انتاجيتهم وهذا الأمر الثانى قد يفسر لنا حالة عدم الاكتراث التى أشرنا اليهـــا .

- وتأسيسا على ما سبق فانه من المنطقى ان نجد نسبة ضـئيلة ٥ر٢٪ فقط هى التى تعتقد ان وظائفها الحالية تؤهلها لمستقبل افضل فى الوظائف الادارية فى القطاع العام .

من حصيلة البيانات السابقة يمكن الاشارة الى بعض الثغرات فى التكوين الادارى لوحدات القطاع تثير قضـايا أساسية فى عملية التنمية الادارية :

- قصور عمليات توصيف الوظائف وتحديد مواصفات شاغلها وعدم التقيد بما تم الوصول اليه من نتائج فى هذا المجال حين الاختيار لشغل الوظائف الادارية .

- عدم وجود أسس منطقية يتم على ضوئها تحديد الحركة الوظيفية لأفراد الادارة بالقطاع العام اذ تتم عمليات الترقية والنقل بين الوظائف او الوحدات الادارية المختلفة دون وضـوح خطة كاملة للتقدم الوظيفى Career Development

- ما سبقت الاشارة اليه من ضعف الارتباط بين انشطة التدريب الادارى وبين قرارات التغيير الوظيفى للمديرين بالقطاع العام .

- عدم وضوح سياسات ومعـــايير موضوعية لتقييم اداء المديرين وبالتالى ارساء قرارات التغيير الوظيفى عـلى أسس تستهدف زيادة فعالية الفرد بوضعه فى انسب الوظائف لمهاراته وخبراته.

● ضرورة الاهتمام بقضية الاحلال Replacement **بين المديرين وفقا لمخطط تستهدف اعداد الأفراد لتولي وظائف معينة فى حالة** خلوها ولقد سبقت الاشارة الى نسبة تبلغ ٢١٪ من مجموع المديرين موضع الدراسة (أى ٧٢١٠ مديرا) سوف يتقاعدون قبل نهاية ١٩٧٧ ، كما ان ٤ر٤٤٪ من هؤلاء المديرين سوف يصلون الى سن التقاعد قبل نهاية ١٩٨٢ . وعلى ذلك فان تحديا هاما يواجه مخطط التنمية الادارية فى مصر هو اعداد خطة متكاملة لاحلال هؤلاء المديرين بآخرين من مستويات الكفاءة والخبرة والاختصاص تتناسب مع متطلبات الوظائف التى ستخلو بتقاعدهم .

وتاكيدا لما توصلنا اليه من استنتاج عدم وضوح خطط التقدم الوظيفى وغياب خطط الاحلال للمديرين ، تقدم فى الجدول التالى اجابات ٢٨٢٨٨ مديرا عن رأيهم بالنسبة لمدى معرفتهم بآفاق التقدم الوظيفى فى جهات عملهم ومدى وضوح صورة المستقبل الوظيفى بالنسبة لكل منهم :

جدول رقم (٧)

مدى وضوح خط التقدم الوظيفى لرجال الادارة بالقطاع العام

صفة خط التقدم الوظيفى	التكرار	٪ من الاجمالى
● محدد ومعروف للمدير مقدما	٩٧٧٢	٥ر٣٤
● محدد ولكن غير معروف للمدير	٦٤٠٧	٦ر٢٢
● غير محدد ولكن يمكن تحديده بالرجوع الى قواعد موضوعية	٣٠٦٧	٨ر١٠
● غير محدد ويخضع للظروف	٩٠٤٢	١ر٣٢
الاجمالى	٢٨٢٨٨	١٠٠٪

تدلنا هذه المعلومات على مشكلة خطيرة تعانى منها الادارة المصرية هى غياب نظام موضوعى للتقدم الوظيفى بحيث يتدرج الفرد وفقا له فى مناصب الادارة وفقا لمعايير ومعدلات موضوعية معروفة للفرد ذاته الأمر الذى يحفزه لرفع كفاءته وصولا الى المناصب الأعلى . فقد أوضح ١٢١٠٩٩ مديرا (٩ر٤٢٪) ان تقدمهم الوظيفى غير محدد ، كما أفاد ٩٤٠٧ (٢٢٪ تقريبا) ان تقدمهم الوظيفى محدد ولكنهم لا يعلمونه . بينما نجد ٥ر٣٤٪ فقط هم الذين يعلمون خط تقدمهم الوظيفى المحدد . ولا شك أن هذا النمط يثير حالات من عدم الثقة بالمستقبل الوظيفى ويحرم المديرين من حافز هام للخلق والابتكار وبذل الجهد من أجل الوصول الى قمة التقدم الوظيفى المجهول بالنسبة لهم .

٤/١ الرأى بالنسبة لمحددات النجاح الوظيفى فى المناصب الادارية بالقطاع العام :

انطلاقا من الشعور بعدم توفر نظم متكاملة تعتمد اسس موضوعية لتقييم الأداء الادارى والحكم على فعالية المديرين وكفاءتهم ، فقد اتجه الاستقصاء الى سؤال المديرين موضع الدراسة عن اهم محددات النجاح الوظيفى فى القطاع وذلك من واقع خبراتهم الشخصية وكانت الاجابات كما يلى :

جدول رقم (٨)

محددات النجاح الوظيفى فى المناصب
الادارية بالقطاع العام فى رأى مفردات الدراسة

المحددات للنجاح الوظيفى	التكرار	٪ من الاجمالى
● العمل الجاد والمثابرة	١٧١٣٦	٥ر٦٠
● الخبرة العملية	٥٢٢٤	٤ر١٨
● العلاقات الشخصية	٢٩٧٣	٥ر١٠
● الدرجة العلمية	١٢٠٨	٣ر٤
● التدريب المستمر	١٠٩٧	٨ر٣
● الحظ الحسن	٧٠٢	٥ر٢
الاجمالى	٢٨٣٤١	١٠٠٪

تدلنا هذه المعلومات على أن نسبة ضـئيلة من مفردات الدراسة (٨ر١ تقريبا) فقط هى التى تعتقد أن العلم والتـدريب المستمر هما محددات النجاح الوظيفى فى مناصب الادارة بالقطـاع العـام . بينما الغالبية العظمى (٩٠٪ تقريبا) تعتقد ان سبيل النجاح الوظيفى هـــو الممارسة والخبرة والعلاقات الشخصية .

ولا شك ان هذا النمط فى التفكير يعكس نمط التفكير العـــام فى المجتمع كما انه يقودنا الى استنتاج الأساليب التى تلجـأ اليهـــا الادارة المصرية فى اتخاذ قراراتها وتخطيط عملياتها وترتكن فيها اساسا على الخبرة الشخصية والتجربة والخطأ بديلا عن الأساليب العلمية التى تحتاج الى تأهيل خاص وتدريب متميز .

ولعل من الأمور المثارة هنا ان نظم العاملين فى القطاع العـــام تعفى شاغلى الوظائف من الفئة الثانية فما فوق من التقارير السنوية . أى أنه بالنسبة لـ ٧ر٨٨٪ من المديرين موضـــع الدراسة (٣٠٣٣٣) لا يوجد اى نظام موضوعى لتقييم الأداء وتقدير الكفاءة . وقد حاولت بعض المؤسسات العامة (الملغاة) ايجاد صيغة للتقييم اعتمادا على محاولات سابقة للجهـاز المركزى للمحاسـبات (٥) الا أن هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح حيث اتجهت الى استخدام مؤشرات ومعايير مالية ومحاسبية فى الأساس ، كما أنها لجأت الى تقييم اداء المشروع بصفة كلية وليس تقييم أداء المديرين كأفراد .

ان عدم وضـــوح نظم ومعايير تقييم الأداء لأفراد الادارة يؤدى بالضرورة الى عدد من النتائج السالبة على سلوكهم الادارى اهمهـــا الميل الى الاستكانة والسلبية والتقيد بالتعليمات والقواعد وذلك خوفا من الخطأ . ومن ناحية أخرى ، فان تغلب الطابع الشخصى فى قرارات الادارة وتعاظم تأثير العلاقات الشخصية فى تحديد النجـاح الوظيفى للمدرين هى من الآثار المباشرة لمشكلة غياب أسلوب موضـوعى لتقييم الأداء .

---

(٥) راجع د. على السـلمى ــ المدخل المتكامل لتقييم الأداء ، مجلة الادارة ، اكتوبر ١٩٧١ كذلك راجع د. على السلمى ــ القطاع العام ومشـكلة الكفاءة الادارية ، الأهرام الاقتصادى العدد ٣٠٨ ١٥/٦/١٩٦٨ ص ١٠ .

وفى ضوء ما تقدم ، فان استكمال خطط التنمية الادارية يتطلب الاهتمام بقضية تقييم أداء أفراد الادارة وتقدير كفاءتهم الأمر الذى يسهم فى توضيح معايير الحكم على النجاح الوظيفى بما يخلق المناخ الايجابى الذى يحفز المديرين على بذل الجهد من أجل تحقيق مزيد من النجاح ، وبالتالى الحصول على التقدير المادى والأدبى المتعادل .

٥/١ الرأى بالنسبة لقضية حرية الادارة فى القطاع العام :

تعتبر قضية حرية الادارة من القضايا الأساسية المثارة دائما فى الدول ذات الاقتصاد الدائم القائم على التخطيط المركزى والملكية العامة . ومنذ نشأة القطاع العام فى مصر وموضوع حرية الادارة — ومدى قدرتها على التصرف واتخاذ القرارات هو من الموضوعات التى تحتل مكانا هاما فى جمعية المؤتمرات والندوات والمداولات المتصلة بالقطاع العام وأوضاعه المختلفة .

ولقد تباينت الآراء تماما فى هذا الصدد ، فعلى صعيد المديرين أنفسهم غير ممثلون عنهم فى مؤتمرات الادارة والانتاج المتعددة عن الشكوى الأساسية من كثرة القيود المفروضة على ادارة القطاع العام (٦) وتدخل الوزارات المختصة والمؤسسات العامة (الملغاة) فى تفاصيل العمل الادارى لوحدات القطاع العام الأساسية (الشركات) . ومن جانب آخر ، فقد نصت مجموعة القوانين الصادرة فى تنظيم القطاع العام وشئون العاملين فيه (٧) بدرجات مختلفة من الوضوح والقطع على ان الوحدة الاقتصادية (الشركة) لها حرية التصرف فى كافة الأمور الانتاجية والتسويقية والتمويلية فى اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، واستبقت للمؤسسة العامة (أو المجلس الأعلى للقطاع بعد القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥) مهام الاشراف العام والتنسيق وأمور التخطيط الاستراتيجى على مستوى القطاع .

---

(٦) من أهم هذه المؤتمرات مؤتمر الادارة والانتاج الذى عقد فى سنة ١٩٦٥ ، واجتماع مارس ١٩٦٧ بين الرئيس جمال عبد الناصر وبين قيادات القطاع العام .

(٧) القرار الجمهورى ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ والقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ ، والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ثم القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

وقد كان من المفيد التعرف على آراء المديرين موضع الدراسة في هذا الموضوع من خلال طرح التساؤل عن مدى حرية الادارة العليا بالقطاع العام فى رأيهم بالمقارنة بما كانت عليه منذ خمس أو عشر سنوات (تاريخ الاستقصاء أكتوبر ١٩٧١) وقد كانت الاجابات كما يلي :

— الادارة العليا لها نفس القدر من السلطة وحرية الحركة	١٣٠٩٣	٥ر٤٢ ٪
— الادارة العليا لها نفس القدر من السلطة وحرية الحركة	١٣٧٣٩	٦ر٤٤ ٪
— غير مبين	٤٠٠١	٩ر١١ ٪
الاجمالى	٣٠٨٣٣	١٠٠٪

تدلنا هذه الاجابة على مدى التناقض السائد بين المجتمع الادارى فى مصر بالنسبة لقضية حرية الادارة العليا اذ يكاد ينقسم الرأى بين من يعتقدون بوجود هذه الحرية ومن يعتقدون بعدم وجودها. وان كان اتجاه الرأى غير حاسم فى صالح أى من البعدين للقضية ، الا أن هذا الخلاف فى ذاته يثير الاهتمام بالمشكلة ٠٠

ومما يؤكد ظاهرة التناقض فى آراء المديرين حول قضية حرية الادارة ، أنه فى وضع آخر من الاستقصاء كانت آراء ١٩٤٩٣ مديرا من مجموع ٣٠٨٣٣ أى نسبة ٢ر٦٣٪ ان حرية الحركة والتصرف فى مشاكل العمل متوافرة فى أشغالهم الحالية . كما قرر ١٦٣١٣ مديرا من نفس المجموع أى بنسبة ٥٣٪ انهم يشاركون فى وضع أهداف العمل ، وأجاب ٢٠٦١٩ مديرا بنسبة ٦٧٪ انهم يشاركون فى تحديد طرق وأساليب العمل ٠

ولا شك ان هذه الاجابات السابقة تدحض الى حد بعيد الصورة الشائعة عن عدم توفر الحرية الادارية لمديرى القطاع العام ٠ وفى رأى الباحث ان دعاوى التقييد والشعور بعدم الحرية كانت انعكاسا فى فترة سابقة للمناخ الاقتصادى والسياسى والاجتماعى العام فى البلاد ٠

وبالاضافة الى التفسير السابق ، فقد أوضحت جوانب أخرى فى الاستقصاء ان هناك عوامل بذاتها كانت هى الأسباب المحددة فى احداث

الشعور بعدم الحريه وتقييد الحركة لدى مديرى القطاع العام . من هذه العوامل ما يلى والواردة فى بيانات الجدول رقم (١٠) .

- تدخل لجان الاتحاد الاشتراكى فى أعمال الادارة بالشركات .
- تدخل المؤسسة العامة (الملغاة) فى أعمال شركاتها وتجاوزها لدورها كجهاز اشرافى فقط .
- كثرة أجهزة الرقابة وتداخل اختصاصاتها .

ويعرض الجدول رقم (٩) آراء المديرين موضع الدراسة حول مدى توفر بعض الصفات الايجابية فى العمل الادارى يتناول جانب منها قضية الحرية الادارية :

جدول رقم (٤٤)

الصفات الايجابية التى يعتقد المديرون بتوافرها فى أعمالهم

	توجد	لا توجد	غير مبين
(١) المشاركة فى وضع الأهداف .	١٦٣١٣	٧٤٩٢	٧٠٢٨
(٢) المشاركة فى تحديد طرق وأساليب العمل	٢٠٦١٩	٤٧٢٣	٥٤٩١
(٣) حرية الحركة والتصرف فى مشاكل العمل	١٩٤٩٣	٥٩٦٥	٥٣٧٥
(٤) الاستقرار والشعور بالامن فى العمل	١٩٢٠٠	٦٠٢٢	٥٦١١
(٥) توافر المعلومات المتعلقة بالعمل وظروفه	٢١٩٢٩	٣٥٣٩	٥٣٦٥
(٦) المرتب المجزى	١٢٤٥٥	١١١١١	٧٢٦٧
(٧) توافر الرؤساء المتفهمين لمشاكل العمل	١٩٨٩١	٥٦٩٥	٥٢٤٧
(٨) توافر المواد والامكانيات اللازمه لأداء العمل	١٢٢١٠	١١٤٤٨	٧١٧٥
(٩) توافر المساعدين الاكفاء	١٤٠٥٠	١٠٣٧١	٦٤١٢
(١٠) توافر المكان المناسب	١٥٢٨٩	٩١٧٧	٦٣٦٧

تدلنا هذه المعلومات على بعض النتائج الهامة وهى :

- ان اكثر ما ينقص مفردات الدراسة هى المرتبات المجزية والامكانيات والموارد اللازمة للعمل والمساعدين الاكفاء والمكان المناسب للعمل .
- ان المديرين بالقطاع العام يتمتعون بدرجة ملحوظة من حرية الحركة فى العمل والاستقرار والشعور بالأمن والمشاركة فى تحديد الأهداف وطرق العمل وهذه المعلومات تناقض الى حد كبير الدعاوى السائدة فى أوساط الادارة المصرية والتى تعزو انخفاض كفاءة الانتاج وتضاؤل الانجازات الى غياب تلك الصفات الايجابية .
- ان المعلومات المتعلقة بالعمل وظروفه متوافرة الى حد كبير ـ الامر الذى يثير قضية مدى الاستفادة من تلك المعلومات فى وضع الخطط واتخاذ القرارات الادارية .

وبصفة عامة فان هذه النتائج لها أهمية خاصة حيث تدل بوضوح على ان جانبا هاما من الصفات الايجابية للعمل الادارى متوافرة فعلا لنسبة عالية من المديرين بالقطاع العام . ومع ذلك فان ـ الانجازات المحققة لا ترقى الى مستوى متناسب مع هذه الصفات المتوافرة . وهذا الوضع يطرح ضرورة البحث عن أسباب هذا التناقض التى قد تكمن فى عدة احتمالات تشير اليها بيانات متفرقة فى هذه الدراسة أهمها :

- أسلوب اختيار واعداد رجال الادارة بالقطاع العام ومدى تمتعهم بالمواصفات الادارية السليمة .
- أسلوب توزيع المديرين على الوظائف المختلفة ومدى تناسق هذا التوزيع مع خبراتهم وتخصصاتهم .
- أسلوب الرقابة على أعمال الادارة ونظم محاسبة وتقييم المديرين ومدى تركز هذه الرقابة على النجاح فى تحقيق الأهداف وفعالية نظم المساءلة والمحاسبة .

كذلك يبين الجدول رقم (١٠) مزيدا من البيانات المتعلقة بالعوامل المؤثرة فى كفاءة الادارة بالقطاع العام والتى تسهم أيضا فى القاء الضوء على ابعاد محددة فى قضية الحرية الادارية .

جدول رقم (١٠)

آراء المديرين فى شأن بعض العوامل المؤثرة

فى كفـــاءة الادارة بالقطـــاع العـــام

العوامل موضع المناقشة	الرأى الموافق	بالرأى المعارض	آراء غير مبينة
– تعتبر لجان الانتـــاج من العوامل المساعدة على حل مشاكل العمل بالشركات	١٢٣٥٣	٥٧٤١	٣٣٧٧
– تدخل لجان الاتحاد الاشتراكى فى اعمـــال الادارة بالشركات امر يسبب كثيرا من الاخطاء	١٨٥٤٨	٩٤٥٣	٣٤٧٠
– المؤسسة العامة هى جهـاز اشرافى فقط ولا يجب ان تتدخل فى أعمال شركاتها	٢٣٧٩٢	٤٧٤٣	٢٩٣٦
– تمثل لائحة العاملين بالقطاع العام عقبة أساسية فى طريق عمـل الادارة	١٣٦١١	١٤٠٠٢	٣٨٥٨
– كثرة أجهزة الرقابـة وتداخـــل اختصـــاصاتها يشـل حركة الادارة فى الشركات	٢٥٠٤٨	٣٣٦٢	٣٠٦١

تدلنا المعلومات السابقة على حقيقة اتجاهات المديرين فى القطاع العام التى يمكن تركيزها فى الآتى :

- يوافق المديرون على لجان الانتاج ويعتقدون انها أسهمت فى حـــل مشاكل العمل .
- لا يوافق المديرون على تدخل لجان الاتحاد الاشتراكى فى أعمالهم .
- يرى المديرون أن يقتصر دور المؤسسة العـــامة على الاشراف دون التدخل فى أعمال الشركات التابعة .

– يكاد ينقسم الرأى حول لائحة العاملين بالقطاع العـــام الأمر الذى يدعم فكرة سلامة اللائحة من حيث المبدأ أو ان العيب فى اســـلوب التطبيق ٠

– يؤكد المديرون الأثر السالب الذى يحدثـــه تعدد أجهزة الرقابة على كفاءة الأداء الادارى بالشركات ٠

ولا شك ان تلك النتائج العامة لاستقصاء آراء المديرين بشركات القطاع العام تسهم فى القاء الضوء على الأوضاع الادارية بها بما يســـاعد فى تصميم وتخطيط محاولات ترشـــيد الادارة وتطويرهـــا على أسس موضوعية ٠

٦/١ – الرأى بالنسبة لخصائص ومشكلات الادارة المصرية بالقطاع العام:

ان تحديد ملامح الادارة المصرية وتوضيح المفاهيم والاتجاهـــات المسيطرة عليها يعتبر من المطالب الضرورية لفهم أساليب عملها والحكم على كفاءتها وقد بذلت جهود متعددة للاقتراب من هـــذا الموضوع بواسطة أفراد عمليين يدرسون الادارة من خارجها(٨) الا أنه كان من الضرورى استكشاف آراء المديرين أنفسهم فى هذا الصدد ٠ وفى مجموعة الجداول التالية بيانات تعبر عن هـــذه الآراء :

---

(٨) (أ) عاطف محمد عبيد : مشاكل قطاع المقاولات فى مصر ، دراسة غير منشورة عن مجالات تطوير أنظمة الادارة فى شركات المقاولات ، ١٩٦٧ ٠

(ب) عبد السلام بدوى ، ادارة القطاع العام ٠

(ج) اسماعيل صبرى عبد الله ٠

(د) أحمد رشيد ، ادارة المؤسسات العامة ٠

جدول رقم (١١)

أهم عيوب الادارة المصرية كما يراها المديرون

بالقطاع العام

العيب الادارى	التكرار	من الاجمالى
– الخوف من المسئولية	٢٣٨٩١	١٢ر٠
– تملق الرؤساء ومحاولة ارضائهم حتى على حساب المصلحة العامة	٢٢٥٦٤	١١ر٤
– عدم الالتجاء الى التخطيط	٢٢٢٠٨	١١ر٢
– تضارب السلطات والاختصاصات	٣١٣١٠	١٠ر٧
– تغلب النظرة الشخصية والبعد عن الموضوعية فى اتخاذ القرارات	١٩٧٣٢	٩ر٩
– عدم القيام ببحوث ودراسات كأساس لرسم سياسات وبرامج العمل .	١٨٥٨٢	٩ر٤
– جمود التنظيم وعدم تطوره	١٨٣٠٨	٩ر٢
– تخلف اساليب الرقابة والمتابعة	١٨٣٠٨	٩ر٢
– عدم تحديد الأهداف ووضوحها	١٧٦٧٤	٨ر٩
– قصور البيانات والمعلومات	١٦٠٣٧	٨ر١
الاجمالى	١٩٨٦١٠	١٠٠٪

تتضح اهمية المعلومات الواردة ، فى الجدول السابق فى انها تكتب من آراء المديرين أنفسهم فى شأن أهم العيوب التى تعانى منها الادارة المصرية (أى عيوبهم فى ادارة أعمالهم) وبالتالى فان التخطيط لتطوير الادارة المصرية ورفع كفاءتها من خلال أحداث ما اتفق على تسميته بالثورة الادارية ، ينبغى أن يبتكر الحلول المناسبة لمعالجة تلك العيوب والأمراض الادارية ويمكن تركيز تلك العيوب فى المجموعات الآتية :

– عيوب فى المديرين أنفسهم وتلك تحتاج الى تصميم نظم متطورة وثورية فى اختيار واعداد وتدريب القادة الاداريين ومساءلتهم ومحاسبتهم وفقا لمعايير تقويم موضوعية .

عيوب فى التنظيم الادارى للوحدات الانتاجيــة فى القطاع العام وتلك يحتاج الى دراسات موضوعية لاعادة التنظيم وفقا لأسس موضوعة تتجنب التحيزات الشخصية ٠

عيوب فى الأساليب وتخلف فى الأدوات الادارية المستخدمة ، وتلك تحتاج الى اعداد كوادر متطورة من الاخصائيين المؤهلين لتطبيق الأدوات الادارية المتطورة ودعم الأجهزة الفنية للبحوث والتخطيــط والمتابعة ومراكز المعلومات بالشركات ٠

جدول رقم (١٢)

الرأى بالنسبة لأسلوب المدير الناجح فى اتخاذ القرارات بالقطاع العام

أسلوب اتخاذ القرارات	التكــرار	٪ من الاجمالى
– المدير منفردا	٣٧٠٧	١٢ر٧
– المدير يشرك مرؤوسيه فى بحث المشكلة والتقدم باقتراحاتهم	٢٥٤٥٥	٨٧ر٣
الاجمــالى	٢٩١٦٢	١٠٠٪

وتشير المعلومات السابقة الى أن الأسلوب الشائع فى اتخاذ القرارات فى الادارة المصرية هو مشاركة المرؤوسين لرؤسائهم فى بحث المشكلات والتقدم بالاقتراحات لحلها ٠ وتدعم هذه المعلومات ما سبق اثباته فى هذه الدراسة من أن نسبة عالية من المديرين يعتقدون أنهم يتسمون بالكثير من الصفات الايجابية المتوافرة فى أساليبهم الادارية ومنها المشاركة فى تحديد الأهداف واختيار طرق وأساليب العمل ٠

جدول رقم (١٣)

مدى استخدام الادارة المصرية بالقطاع العام لبعض الأساليب الادارية الحديثة

الأسلوب الادارى	عدد الآراء القائلة بأنه مستخدم لديها		عدد الآراء القائلة بأنه مستخدم لديها		عدد الآراء القائلة بعدم معرفتها به		عدد الآراء غير المبينة	
ـ الموازنات التخطيطية	١٨١٤٦	٥٧ر٦	٢٤١٥	٧ر٧	٤٥٢٥	١٤ر٤	٦٣٨٥	٢٠ر٣
ـ حسابات التكاليف	١٧٩٦٥	٥٧	٣٦٩٣	١١ر٧	٢٣٩٦	٧ر٧	٧٤١٧	١٣ر٦
ـ التدريب المستمر	١٦١٣٩	٥١ر٣	٦٩٥٧	٢٢ر١	١٨٤٩	٥ر٩	٦٥٢٦	٢٠ر٧
ـ محاسبة المسئوليات	١١٨١٨	٣٧ر٦	٦٠٥٨	١٩ر٢	٤٦٣٩	١٤ر٧	٨٩٥٦	
ـ تخطيط القوى العاملة	١١٤٩٨	٣٦ر٥	٧١٥٦	٢٢ر٧	٤١٢٥	١٣ر٢	٨٦٩٢	٢٧ر٦
ـ بحوث التسويق	٨٧٢٧	٢٧ر٨	٨٢١٩	٢٦ر١	٤٩٥٦	١٠ر٨	٩٥٣٩	٣٠ر٣
ـ بحوث العمليات	٨٢٢٩	٢٦ر١	٧٢٩٩	٢٣ر٣	٥٩٠٤	١٨ر٨	١٠٠٣٩	٢١ر٩
ـ الاختبارات النفسية	٥١٧٨	١٦ر٥	٤٥٧٩	٤٦ر١	٣١٠٨	١٠ر٢	٨٥٧٩	٢٧ر٢

وتثير المعلومات الواردة بالجدول السابق عددا من الملاحظات هي :

- ان نســـبة ملحوظة من المديرين فى الادارة العليا والمستوى الاول بشركات ومؤسسات القطاع العام لا تعلم ما اذا كانت اساليب ادارية محدده تستخدم فى وحداتهم ام لا ونحن نميل الى اضافة الاراء غير المبينة الى مجموعة الآراء القائلة بعدم المعرفة لان الســؤال المطروح لا يحتمل أن يمتنع الفرد عن ابداء رايه الا لعدم المعرفة وعدم الرغبـة فى التصريح بذلك .

- ان المعلومات الواردة تبدو منطقية بالنسبة للموازنات التخطيطيــة التى يسود استخدامها كنتيجة لتطبيق النظام المحاسـبى الموحد فى معظم وحدات القطاع العام باستثناء حالات محددة أعفيت من تطبيقه نظرا لطبيعة الظروف الخاصة بها .

- كذلك فـان المعلومات المتعلقة بالتدريب وبحـــوث التســـويق والاختبارات النفسية تبدو منطقية هى الاخـرى من حيث حجم الاستخدام الذى تشير به تلك المعلومات ومن حيث الترتيب المنطقى لدرجة الاستخدام .

تبدو المعلومات الخاصة بدرجة استخدام حسابات التكليف مبالغا فيها اذ أن المعروف هو غياب نظم حسابات التكاليف فى كثير من وحدات القطاع العام الأمر الذى يسبب مشكلات أساسية فى مجـال التسعير ومراقبةالأسعار على سبيل المثال. ولكن يبدو أن ماتشير اليه تلك المعلومات هو وجود شكل من أشكال حسـاب التكلفـــة دون أن يعنى هذا بالضرورة وجود نظم متطورة لمحاسبة التكاليف .

- كذلك تبدو المعلومات المتعلقـــة بمحاسبة المسئوليات وتخطيط القوى العاملة وبحوث العمليات غير منطقيـــة هى الأخرى اذ تعكس درجة من عدم الواقعية لسببين :

(أ) ان هذه الأساليب حديثة نسبيا ولم يتوافر بعد العدد الكافى من المتخصصين فيها بما يسمح بانتشار استخدامها تطبيقيا .

(ب) ان الأوضاع الادارية المشاهدة فى كثير من وحدات القطاع العـــام تدل على غياب مثل مثل هذه الأساليب

جدول رقم (١٤)

ترتيب الأهميات النسبية لبعض مجالات العمل

الادارى من وجهة نظر مفردات الدراســــة

مجال العمل الادارى	تكرار ذكره على انه رقم (١) فى الأهميـــة	٪ من اجمالى التكرارات
– دراسة السوق	٩٦٧٠	٣٥ر٥
– تخطيط الانتاج	٨٢٩٦	٣٠ر٤
– الادارة المالية	١٨١١	٦ر٧
– الشئون الادارية	١٧١٩	٦ر٣
– التـــدريب	١٤٥٩	٥ر٣
– تخطيط المخزون	١٢٧٥	٤ز٧
– الصيـــانة	١٠٤٠	٣ر٨
– ادارة الأفراد	٧٦٩	٢ر٨
– العلاقات العامة	٤٦٣	١ر٧
– خدمات العاملين	٣٨٨	١ر٤
– الاعـــلان	٣٧٦	١ر٤
الاجمـــالى	٢٧٢٧٦	١٠٠٪

يعكس هذا الترتيب للأهميات النســــبية نمطا متطورا من التفكير الادارى يتناسق مع الأهمية الكبرى للتسويق وضروزة ارساء خطط الانتاج والعمل جميعاً على أساس من المعلومات التسويقية الصحيحة من خـــلال اجراء دراسات للسوق •

ويترابط هذا النمط مع ما سبق اثباته من معلومات فى الدراســـة اذ اتضح ان من أهم عيوب الادارة المصرية بالقطاع العام عدم الالتجـــاء الى التخطيط (١٠) ومن ثم فقد ارتفعت الأهمية النسبية لدراسة الســـوق وتخطيط الانتاج فى نظر المديرين باعتبار ذلك وسيلة لعلاج احد العيـــوب الادارية السائدة •

(١٠) [illegible] (١١) •

ولا شك ان النمط العام لترتيب الأهمية النسبية للمجالات الاربعة الأولى يأتي منطقيا الى حد بعيد فهو كالآتى :

- دراسة السوق •
- تخطيط الانتاج •
- الادارة المالية •
- الشئون الادارية •

اذ ان المنطق العلمى فى التخطيط الادارى يسير وفقا لذلك التتابع حيث تعد الادارة دراساتها التسويقية مقدرة المبيعات المتوقعة وبناء على هذه التقديرات تحدد خطط وجداول الانتاج ومستلزماته • ومن ثم تتم ترجمة تلك الخطط الى موازنات مالية وتقديرات للاستثمارات والنفقات والايرادات ، ثم يأتي دور الشئون الادارية لتعد خطط تدبير الظروف المساعدة لتنفيذ الخطط الانتاجية والتسويقية والتمويلية •

كذلك نعتقد ان الأهمية النسبية المنخفضة لادارة الأفراد ، والعلاقات العامة وخدمات العاملين والاعلان . انما هى انعكاس للتزيد الواضح والاسراف الشديد فى تلك المجالات فى كثير من وحدات القطاع العام دون وجود مبررات حقيقية لذلك • وكذلك قد تكون هذه النتيجة انعكاسا لعدم اقتناع مفردات الدراسة بوجود علاقة مباشرة بين تلك الأنشطة وبين العملية الانتاجية فى المشروع الاقتصادى •

أما مجموعة الجداول التالية فهى تصف آراء مفردات البحث فى أهم الأساليب الادارية الحديثة ومدى استخدامها بالقطاع العام :

جدول رقم (١٥)

أنواع الخطط المستخدمة فى وحدات القطاع العام

أنواع الخطط	التكرار	٪ من الاجمالى
– خطط متوسطة الأجل	١٦١١١	٤١ر٧
– خطط قصيرة الأجل	١١٧٠٥	٣٠ر٣
– خطط طويلة الأجل	٥٧٠٣	١٤ر٨
– لا يعلم	٥٠٧٦	١٣ر٢
الاجمالى	٣٨٥٩٥	١٠٠ ٪

تدل هذه المعلومات على أحد العيوب الأساسية للادارة فى القطـــاع العام وهو ارتباك هيكل التخطيط الادارى فيها • اذ يبدو اعتمـــاد الادارة أساسا على التخطيط قصير الأجل حيث اننا نميل الى الأخذ بأن المفهـــوم الشائع للخطة المتوسطة الأجل فى مصر لا يتعدى عادة سنتين أو ثلاث سنوات ومشكلة التخطيط الادارى فى مصر تتركز فى ان تلك الخطط قصيرة الأجل لا تتكامل فى خطة بعيدة المدى تحدد الأهداف الكبرى للوحدة الانتاجيـــة وتعكس استراتيجيتها للوصول الى تلك الأهداف •

ومن ذلك نخلص الى ان هذه المعلومات تؤكد ما هو معـــروف من أن التخطيط الادارى فى القطاع العام لا يعدو أن يكون مجموعة من البرامج والموازنات غير المتكاملة ولا يصل الى المفهوم العلمى للتخطيط الشامل

جدول رقم (١٦)

مدى توافر نظام متكامل للمعلومات فى وحدات القطاع العام

البيــان	التكرار	٪ من الاجمالى
– يوجد نظام متكامل للمعلومات	١٤٩٢٤	٥٨ر٢
– لا يوجد نظام متكامل للمعلومات	٦٩٣٨	٢٧ر١
– لا يعلم	٣٧٧٨	١٤ر٧
الاجمـــالى	٢٥٦٤٠	١٠٠ ٪

جدول رقم (١٧)

الادارات التى تتولى نشاط المعلومات فى وحدات القطاع العام

الادارة (القسم)	التكرار	٪ من الاجمالى
– الاحصـــاء	٦٧٠١	٣٨ر٣
– التخطيـــط	٦٣٨٧	٣٦ر٤
– الماليـــة	٢١٧٧	١٢ر٤
– مكتب رئيس مجلس الادارة	١٤٩٥	٨ر٥
– أخرى	٧٦٥	٤ر٤
الاجمـــالى	١٧٥٢٥	١٠٠٪

تدلنا المعلومات السابقة على أن فكرة النظام المتكامل للمعلومات بدات تأخذ طريقها فى الادارة المصرية وان كنا نميل الى الاعتقاد بان ما هو قائم منها فى وحدات القطاع العام يتمثل بالدرجة الأولى فى نظم احصائية تقليدية اكثر منها نظم معلومات متكاملة :

Integrated Information System

ودليلنا على ذلك أن عدد الذين ذكروا وجود نظم معلومات متكاملة فى وحداتهم بلغ ١٤٩٢٤ مديرا بينما عدد الذين اجابوا عن السؤال الخاص بالادارات التى تقوم بهذا النشاط بلغ ١٧٠٢٠ مديرا الأمر الذى يوحى بأن المقصود هو عمليات الاحصاء ، وبخاصة أن الادارات التى ذكرت هى الادارات التى تقوم على جمع الاحصاءات عادة كادارة الاحصاء وادارة التخطيط والادارة المالية أو مكتب رئيس مجلس الادارة .

من ناحية أخرى فان درجة استخدام الحاسب الالكترونى ليست عالية بعد الى الحد الذى يسمح بتشغيل نظم معاومات متكاملة أو آلية . ويتضح ذلك من البيان التالى .

جدول رقم (١٨)

مدى استخدام الحاسب الالكترونى فى الوحدات التى تمثلها مفردات الدراسة

مدى استخدام الحاسب الالكترونى	التكرار	٪ من الاجمالى
– جهات تستخدم الحاسب	١١٧٢٧	٩ر٤٢
– جهات لا تستخدم الحاسب	١٥٦٢٨	١ر٥٧
الاجمالى	٢٧٣٥٥	٪١٠٠

وتوضح الجداول التالية مفاهيم الادارة الأعلى فى القطاع العام الاقتصادى عن الرقابة وأهدافها .

جـــدول رقم (١٩)

ترتيب أهداف الرقابة من حيث أهميتها فى رأى المديرين موضع الدراسة

الهـدف	التكرار	٪ من الاجمالى
– العمل على تجنب الأخطاء	٢٨٣٨٧	٢٥٫٠
– التأكد من تنفيذ الأهداف	٢٨٣٧٧	٢٥٫٠
– التأكد من سلامة الاجراءات	٢٨٣٧١	٢٥٫٠
– العمل على تصحيح الأخطاء	٢٨٣٤٨	٢٥٫٠

يتفق المديرون فى ترتيبهم لأهـداف الرقابة مع النظرية الادارية السليمة التى ترى ان الرقابة تستهدف بالدرجة الأولى منع حـدوث الخطأ أو الانحراف وهى ما يطلق عليها الرقابة المانعة
Preventive Control

كذلك فان تأكيد المديرين على ان الرقابة تهتم بالتأكد من تنفيذ الأهداف قبل التأكد من سلامة الاجراءات يدلنا على انهم يقتنعون بفكرة الادارة بالأهداف : Management by Objectives

فالغرض ليس مجرد سلامة الاجراءات ، بل الاصل هو الوصول الى الهدف ، وكذلك فان العمل على تصحيح الأخطاء أو ما يسـمى بالرقابة الصحيحية : Corrective Control تأتى فى المرتبة الأخيرة من اهتمام المديرين وبشكل عام فان نمط ترتيب مديرى القطاع العام لأهـداف الرقابة يعكس فكرا جديدا متطورا يتناسق مع أنواع الرقابة التى ذكرنا انهـا سائدة فعلا فى وحداتهم كما يتضح من الجدول التالى :

جـــدول رقم (٢٠)

انواع الرقابة السائدة فى وحدات القطاع العام كما تراها مفردات الدراسة

نوع الرقابة	التكرار	٪ من الاجمالى
– المتابعة أثناء التنفيذ	٢١٣٩٦	٣ر٧٤
– التفتيش بعد انتهاء العمل	٤٤٤٥	٤ر١٥
– لا رقابة	٢٠١٣	٠ر٧
– لا يعــلم	٩٣٦	٣ر٣
الاجمــالى	٢٨٧٩٠	١٠٠٪

فقد أفادت النسبة الغالبة من المديرين أن المتابعة أثنـــاء تنفيذ العمل Follow-up هى النمط الرقابى السائد فى جهــات عملهم وهى تتفق فى الأساس مع مفهوم الرقابة المانعة والادارة بالأهداف .

وبالرغم من ذلك النمط الجيد الا ان البيانات لا توضح مدى فاعلية هذه المتابعة . كما انها لا تدل على مضمون المتابعة وهذا هو الجـــانب الأهم فيها ، ان عملية الاستقصاء كانت محاولة للتعمق فى الكشف عن أفكار أفراد الادارة الأعلى فى مصر وتوفير فرصة موضوعية للتعبير عن تلك الأفكار . والجدول التالى يطرح آراءهم بالنسبة لعدد من القضايا الادارية الهامة :

جـــدول رقم (٢١)

آراء المديرين بالنسبة لبعض القضايا الادارية

القضايا موضع المناقشة	الرأى الموافق	الرأى المعارض	آراء غير مبينة
ـ الحصول على درجة جامعية شرط أســـاسى لشـــغل الوظائف الادارية فى القطاع العـــام .	١٧٢٨١	١١٧٦٣	٢٤٢٧
ـ الحصول على درجة جامعية فى ادارة الأعمـــال شرط أساسى للترقى فى الوظائف الادارية فى القطاع العام .	٩٦٩٦	١٨٨٠١	١٩٧٤
ـ التدريب الادارى المستمر شرط أساسى لتطوير كفاءة رجال الادارة فى القطـاع العـام .	٢٧١٠٢	٢٢٤٤	٢١٢٥
ـ تدريب رجال الادارة العليا يجب أن يســـبق تدريب الادارات الوسطى .	٢٦٠٦٥	٢٩٨٩	٢٤١٧
ـ ساعدت أنشـطة التدريب الحالية فى رفـــع كفاءة الادارة رفعا ملموسا .	١٧١٢٤	١٠٤٩٧	٣٨٥٠
ـ المهندسون هـم أصـــلح الأشخاص لشـغل وظائف الادارة العليا .	٧٦٣١	٢٠٢٨٥	٣٥٥٥
ـ الادارة العـــليا للشركة مسئولة أســاسا أمـام المؤسسة .	٢٢٠١	٣٠٧٦	٣١٩٤

تابع جدول رقم (٢١)

القضـايا موضع المناقشة	الرأى الموافق	الرأى المعارض	آراء غير مبينه
ـ الرقابة الشـعبية علـى القطاع العام امـر لا فائدة منه ولا يمكن تطبيقه عمليا .	١٦٥٤٨	١١٥٠٦	٣٤١٧
ـ مشاركة العمال فى الادارة اثبتت نجاحها التـام فى تحقيق أهدافهـا .	١٣٢٩١	١٥١٥٠	٣٠٣٠
ـ المساهمة فى الأرباح حققت اهدافها من حيث التشجيع على زيادة الانتاج وتحسينه	٢١٧٤٠	٧١٥٩	٢٥٧٢

لقد شارك فى الاجابة على الأسئلة السابقة ٣١٤٧١ مديرا من اجمالى ٣٤٢٠٨ أى بنسبة ٩٢٪ تقريبا وكانت أهم الاستنتاجات من واقع اجاباتهم هى :

- يميل المديرون بالقطاع العام الى اشتراط حصول الفرد على درجة جامعية لكى يحصل على وظيفة ادارية . وان كان هناك ١١٧٦٣ مديرا لا يوافقون على ذلك وهم فى اعتبارنا يمثلون تيار الخبرة والممارسة فى القطاع العام .
- تميل النسبة الأكبر من المديرين (٥٩٪ تقريبا) الى رفض اشتراط الحصول على درجة جامعية عليا فى ادارة الأعمال للترقى فى الوظائف الادارية . ولعل هذا الاتجاه يعكس عدم الثقة بين المديرين فى الدراسات النظرية والأكاديمية فى ادارة الأعمال
- توافق الأغلبية من المديرين على أهمية التدريب الادارى المستمر كعامل لرفع كفاءة الادارة . كما أن الأغلبية ترى أن تدريب الادارة العليا ، يجب أن يسبق تدريب رجال الادارة الوسطى . وهـذا

الراى الأخير على درجة كبيرة من الاهمية اذ يعطى مؤشرا عمـــا يجب ان تتجه اليه خطط التدريب الادارى فى الدولة .

- وبرغم اقتناع النسبة الغالبة من المديرين بأهمية التدريب ، فان نسبة اقل هى التى تقتنع بأن انشطة التدريب الحالية قد ساعدت على رفع كفاءة الادارة .

- يميل المديرون بشكل عام الى رفض فكرة ان المهندسين هم أصلح الأشخاص لشغل وظائف الادارة العيا ، وهـــذا الراى يدحض ما ساد الادارة المصرية لسنوات طويلة من تغلب العقلية الهندسية واعتبار المهندس هو الادارى الأفضل .

- تميل نسبة كبيرة من المديرين الى رفض فكرة الرقابة الشعبية على القطاع العام ، كما تشكك الاجابات فى جدوى مشاركة العمـــال فى الادارة حيث يكاد الراى ينقسم بين الموافقة والمعارضة .

وفيما يتعلق بالاهداف التى يجب ان تسعى الادارة بالقطاع العام الى تحقيقها يعرض الجدول رقم (٢٢) ترتيبا نسبيا لها كما جاءت فى اجابات ٢٩٢٣٣ مديرا .

جـــدول رقم (٢٢)

الترتيب النسبى للأهداف الواجب على ادارة القطاع العام تحقيقهـــا

الهـدف	التكرار	من الاجمالى
- تحقيق اقصى خدمـة لجماهير المستهلكين	١١٠٠٦	٣٧ر٧
- تحقيق اقصى انتاج ممكن	٨٨٩٨	٣٠ر٤
- زيادة الطاقة الانتاجية المتاحة	٤٨٥٢	١٦ر٧
- تحقيق اقصى ربح ممكن	٣٨١٤	١٣ر٠
- تحقيق اقصى خدمة للعاملين	٤٧٦	١ر٦
- لا يعلم	١٨٦	٠ر٦
الاجمـــالى	٢٩٢٣٢	١٠٠٪

ان هذا النمط لترتيب الأهداف المفروض على ادارة القطاع العام تحقيقها يعكس الى حد بعيد المشكلات السائدة فى محيط العلاقات بين القطاع العام وجماهير المستهلكين . اذ ان القضية الأولى المثارة دائما هى حجم ونوعية الخدمات التى توفرها وحدات القطاع العام للسوق المحلية وعدم الرضاء الشائع وبين المستهلكين المحليين عن مستوى تلك الخدمات .

ولا شك ان اقتناع المديرين فى القطاع العام بأن الهدف الأول لهم يجب أن يكون هو خدمة المستهلكين الى اقصى حد ، انما يعكس تفكيرا اداريا متطورا يتناسق مع ما سبق ان ابدوه من آراء تتعلق بالأهمية القصوى لدراسة السوق وضرورة التخطيط بناء على تلك الدراسة .

كذلك فان هناك تناسقا واضحا بين نمط التفكير الواضح فى المعلومات الواردة عن الأهداف الادارية وذلك التفكير المتعلق بأهم مجالات العمل الادارى كما تبدو المقارنة التالية :

اهم اهداف الادارة	اهم مجالات العمل الادارى
١ ــ تحقيق اقصى خدمة للمستهلكين	١ ــ دراسة السوق
٢ ــ تحقيق اقصى انتاج ممكن	٢ ــ تخطيط الانتاج
٣ ــ زيادة الطاقة الانتاجية المتاحة	٣ ــ الادارة المالية

ولا شك ان التطابق بين نمطى التفكير واضح تماما اذا أخذنا فى الاعتبار دور الادارة المالية فى تدبير الاستثمارات اللازمة لزيادة الطاقة الانتاجية المتاحة .

ويأتى تحقيق الأرباح القصوى فى المرتبة الرابعة من الأهمية بالنسبة لمديرى القطاع العام . وهذا الوضع غير مستغرب على الفكر الادارى المتطور اذ ليس المقصود هنا أن الربح ليس من الأهداف

المرغوبة للادارة فى القطاع العام، ولكن المقصود هو انه ليس هدفا مباشرا بل يتم تحقيقه من خلال تحقيق الهدف الأول وهو خدمة المستهلكين الى اقصى حد ممكن . وهذه النظرة للارباح صحيحة ويجب تدعيمها .

ولعل من الأسئلة الهامة هى كيف يرى المديرون انفسهم والى اى العوامل يرجعون حالات النجاح التى تحققها بعض وحدات القطاع العام. والجدول رقم (٢٣) يوضح ترتيب المديرين لأهم عوامل النجاح لشركات القطاع العام . كما يبين الجدول رقم (٢٤) آراءهم فى درجة النجــاح النسبى لمختلف الادارات والأقسام الوظيفية :

جـــدول رقم (٢٣)

اهم العوامل التى ساعدت وحدات القطاع العام الناجحة على تحقيقهـــذا النجـــاح

عوامل النجـــاح	التكرار	٪ من الاجمالى
– كفاءة العاملين	١٩٩١٤	١٤ر٧
– كفاءة التخطيط	١٨٧٠١	١٣ر٨
– كفاءة المديرين	١٨٠٤٧	١٣ر٣
– كفاءة التنظيم	١٤٨٠٩	١٠ر٩
– تحررها من القيود المعتـــادة فى القطاع العام	١٤٥٧٧	١٠ر٧
– توافر الامكانيات المالية	١٤٥٤٦	١٠ر٧
– دقة الرقابة	١٤٠٤٤	١٠ر٣
– دعم الدولة ومساندتها للادارة	٨٤٢٥	٦ر٣
– الموقف الاحتكارى الذى تتمتع به	٦٣١٤	٤ر٦
– تواضع الأهداف وسهولتها	٥٨٨٢	٤ر٥
– لا يعلم	٤٦٢	٠ر٣
الاجمـــالى	١٣٥٧٢١	٪١٠٠

تدلنا المعلومات السابقة على عدد من الاستنتاجات الهـامة التى تدحض كثيرا من المفاهيم الشائعة فى أوساط الادارة المصرية بالقطـاع العـــام :

- أن العوامل الأساسية فى نجاح وحدات القطاع العام انمــا هى عوامل داخل الوحدة الانتاجية ذاتهــا وتتركز فى كفاءة العاملين والمديرين وكفاءة التخطيط والتنظيم . بمعنى أن عـوامل النجاح هى فى الصفات والخصائص الذاتية للوحدة الانتاجية وليســت عوامل قدرية تأتى من خارج الوحدة .

- أن المديرين بالقطاع العام يدركون حقيقة أن النجاح الادارى هـو محصلة للعمل الادارى متمثلا فى كفاءة التخطيط والجهد البشرى للعاملين والمديرين . وأن هذين العنصرين يأتيان فى مرتبة أهم من توافر الامكانيات المالية . وذلك يدحض تماما الفكر الشائع من أن عدم توافر الامكانيات المالية هو السبب الرئيسى فيما يعانيه القطاع العام من فشل . ان المنطق الجديد فى قول المديرين هو أن توافر الامكانيات المالية ليس شرطا كافيا للنجاح بل يجب أن تتوافر قبل الادارة الجيدة والعاملين الاكفاء .

- أن التحرر من القيود المعتادة فى القطاع من العوامل الهامة فى انجاح وحدات القطاع العام . ولكن يصدق هنا أيضا نفس التحليل كما فى حالة الامكانيــات المالية . اذ أن تخفيف أو الغــاء القيود لن يؤدى بالضرورة الى النجاح الا اذا وجدت الادارة الجيدة التى تستطيع استثمار الحرية الادارية لتحقيق النجاح .

- أن دعم الدولة ومساندتها لوحدات القطاع العام أو ما تتمتع به تلك الوحدات من مزايا احتكارية ليست من العوامل الهــــامة المساعدة على النجاح . وتلك نقطة جديرة بالنظر اذ أنها تؤكد مرة اخرى أن النجاح فى القطاع العام رهن بوجود الادارة الجيدة أولا .

جـــدول رقم (٢٤)

الرأى فى درجة نجاح الأقسام الوظيفية
المختلفة فى علاج مشكلات العمل بالقطاع العـــام

الادارة الوظيفية	درجات النجاح			متوسط* النجاح
	جيـــد	متوسط	لا شيء	
التخطيط والمتابعة	١٠٥١٥	٨٦٥٣	٣٣٣٩	١ر٥
التدريب	٧٣٧٠	١٠٩٤٩	٣٩٤٨	١ر٢
شئون العاملين	١٠٤٤٩	١٠١٢٨	١٦٣٧	١ر٥
العلاقات العامة	٥١٦٦	٨٥٢٠	٦٦٨٢	١ر٤
التنظيم	٧١٠٣	٨٤٠٩	٣٩٥٠	١ر٥
التكاليف	٨٣٣٣	٦٤٤٤	٢٥٦٩	١ر٦
الاعلان	٤٠٢٣	٥٩١٨	٧٢٢١	١ر٤
الحسابات الآلية	٧٥٧٢	٤٩٢٢	٤٥٧٧	١ر٦
مراقبة المخزون	٦٦٠٠	٧١٩٨	٣١٥٤	١ر٥
رقابة الجودة	٦٢٩٨	٥٦١٢	٣٢٨٢	١ر٥

يعكس هذا النمط اعتقاد المديرين موضـــع الدراسة بأن أكثر الادارات الوظيفية نجاحا فى حل مشكلات العمـــل هى تلك المختصة بالوظائف الادارية الجديدة كالتخطيط والمتابعة والتدريب والتنظيم . بينما تدلنا تلك المعلومات على ان جهودا كبيرة لا تزال ، وثمة جانب هام من الممارسة الادارية هو السياسات الواضحة التى تحكم جوانب العمل المختلفة وترشد الى اتخاذ القرارات السليمة . وفى سؤال للمديرين عن أهم مجالات العمل الادارى التى يعتقدون أن هناك سياسيات ادارية واضحة تنظمها وتوجه الأداء فيها ، كانت الاجابات كما فى الجـــدول رقم (٢٥) .

* حسب المتوسط على أساس اعطاء درجة وزن قدره درجتان ، والمتوسط وزن قدره درجة واحدة .

جـــدول رقم (٢٥)

بيان أهم مجالات العمل الادارى بالقطاع العام التى تحكمها سياسات واضـــحة

المجـال الادارى	التكرار	٪ من الاجمالى
١ ــ توقيع الجزاءات على الأفراد	١٦٧٢٠	٦ر١١
٢ ــ ترقية الأفراد	١٥٧٤٩	٠ر١١
٣ ــ الانتـــاج	١٤٤١٩	١ر١٠
٤ ــ تدريب الأفراد	١٤٣٨١	٠ر١٠
٥ ــ اختيار الأفراد	١٢٣٣٧	٦ر٨
٦ ــ خدمات العاملين	١٢١١٥	٤ر٨
٧ ــ الحوافز	١١٠٦٤	٧ر٧
٨ ــ البيع	١٠٤٠١	٢ر٧
٩ ــ التخزين	٩٦٥٧	٧ر٦
١٠ ــ الشراء	٩٢١٨	٤ر٦
١١ ــ نقل الأفراد	٨٨٧٤	٢ر٦
١٢ ــ التمويل	٨٨٤٠	١ر٦

تؤكد المعلومات السابقة الظاهرة المشاهدة من أن الادارة المصرية لا تولى موضوع رسم سياسات واضحة اهتماما كبيرا . ودليلنا عـلى ذلك أن المجالات السبع الأولى التى ذكر المديرون ان هنـــاك سياسات واضحة تحكمها يوجد من بينها ست مجالات تدخل فى نطاق شـئون الأفراد (شئون العاملين) وتلك مجالات ينظمها قانون العـــاملين فى القطاع العام او يحتم على الادارة وضع قواعد محددة لتنظيم النـواحى التى راى المشروع ان يترك الادارة حرة فى اختيار أسلوب تنظيمها . أى أن هذه السياسات محددة بالقـانون وما دور الادارة الا التطبيق دون الانشاء أو الخلق .

اما المجالات الحيوية ذات التأثير على أوضـــاع المشروع والتى

لا تنظمها قوانين عامة . فان الاهتمام بوضع سياسات واضحة فيهـــا ليس كبيرا . من تلك المجالات البيع والتخزين والشراء والتمويل وهى وظائف حيوية وتركها دون سياسات تحدد قواعد العمل واسس اتخاذ القرارات فيها يترتب عليه مشكلات متعددة منها تغلب الاعتبـــارات الشخصية عند اتخاذ القرارات وغياب الموضوعية وتباين الاجراءات فى الحالات المتماثلة . اضافة الى ما يؤدى اليه غياب الســـــياسات من اضطرار المرؤوسين للرجوع الى رؤساهم طلبا للمشورة فيما يتبع فى كل حالة تقريبا ــ الأمر الذى يدعم الميول الى تركز السلطة وما ينشأ عنها من تعقيد للاجراءات وانخفاض فى كفاءة الأداء .

واخيرا كان من المفيد التعرف على أهم مشكلات الادارة بالقطـاع العام كما يراها المديرون انفسهم . والجدول رقم (٢٦) يوضح اجابات المديرين عن هذا التساؤل .

جـــدول رقم (٢٦)

بيان باهم المشكلات التى تعانى منها وحدات القطاع العـام من وجهة نظر مفردات الدراسة

المشكلة	التكرار	٪ من الاجمالى
١ ــ عدم توافر مستلزمات الانتـاج بشكل مستمر .	١٨٥٥٤	١٦ر٧
٢ ــ العمالة الزائدة	١٦٨٦٤	١٥ر٢
٣ ــ ندرة قطع الغيار	١٥٤١٥	١٣ر٩
٤ ــ انخفاض مستوى الأجـــور والرواتب	١٤٨٩٩	١٣ر٤
٥ ــ اللوائح والقوانين المقيدة لحركة الادارة	١٣٥٨٠	١٢ر٢
٦ ــ تغلب الاعتبارات الشخصية	١٣٣٢٧	١٢ر٠
٧ ــ الآلات المستهلكة	١١٧٦٩	١٠ر٦
٨ ــ تدخل المؤسسة العـــامة فى شئون الشركة .	٦٦٢٦	٦ر٠
الاجمـــالى	١١١٠٣٤	١٠٠٪

تبرز هذه المعلومات بوضوح شديد اهم مشكلات القطاع العـــام التى يجب ان تكون موضعا للعلاج الحاسم فى اطار محاولات احـــداث الثورة الادارية وبرغم أن هذه المعلومات بدأ تجميعها خلال شهر اكتوبر ١٩٧٢ الا ان النمط الذى تبرزه لا يزال صحيحا ويطابق ما توضـحه الشكوى المتعددة والاختناقات المتتالية فى الأسواق نتيجة للطـاقات العاطلة ونقص قطع الغيار وعدم توافر مستلزمات الانتاج بالقدر الكافى.

ان هذه المشكلات تبرز نقط الاختناق فى الاقتصاد المصرى والتى كانت دافعا الى انتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادى كمحاولة للتغلب على تلك المشكلات .

٧/١ كيف يرى المديرون انفسهم ؟

ما هى القيمة الاجتماعية للمدير كما يراها أفراد الادارة الأعـلى بالقطـاع العـام بالقيـــاس الى المهن الأخـرى ؟ وكيف يرتب المديرون انفسهم من حيث حجم السلطة والتأثير التى يتمتع بهـا أصحاب التخصصات الادارية المختلفة ؟

واخيرا ما هو شعور المدير نحو الراتب الذى يتقاضاه ونظم الحوافز التى يعمل فى ظلها وهل يتوافر لديه الرضاء عن حالته الاقتصادية أم لا ؟ ان تلك الأبعاد الهامة فى التفكير الاجتماعى لمديرى القطاع العام لها انعكاساتها على انماط سلوكهم ومن ثم فعالياتهم الادارية . وتعرض الجداول التـالية اجـابات مفردات الدراسة عن هذه التساؤلات :

جـــدول رقم (٢٧)
آراء المديرين فى القطاع العام عن الاهمية
الاجتماعية النسبية للمهن المختلفة

المهنـــة	التكرار	٪ من الاجمالى
أستاذ جامعى	١٨٨٢٧	٢٢ر١
طبيب	١٣٤٢٩	١٥ر٧
محافظ	٩٠٨٥	١٠ر٦
ضابط بالقوات المساحة	٧٤٧٣	٨ر٨
مهندس	٦٩٠٤	٨ر١
رئيس مجلس ادارة شركة قطاع عام	٦٥٥٨	٧ر٦
وكيل وزارة	٣٧٨٠	٤ر٤
رئيس مؤسسة عامة	٣٤٨١	٤ر١
عضو بمجلس الشعب	٣٣٧٦	٤ر٠
صـــحفى	١٩٤٧	٢ر٣
مدير مصانع	١٩٤٣	٢ر٣
مدير عام	١٨٤٧	٢ر٢
رئيس هيئة عامة	١٥٧٠	١ر٨
فنـــان	١٣٩٣	١ر٦
مزارع	١٢٤٧	١ر٥
تاجـر	١٠٧١	١ر٣
رئيس مجلس مدينة	١٠٤٤	١ر٢
موظف فى القطاع العام	٣٧٣	٠ر٤

ان للمعلومات الواردة بالجدول السابق دلالات هامة هى :

- ان المديرين بالقطاع العام يعتبرون ان المهن ذات الأهمية الاجتماعية الكبرى هى بالترتيب : ـ أستاذ الجامعة ـ الطبيب ـ المحافظ ـ والمهن الثلاث ليست من المهن الادارية .

- ان المديرين بالقطاع العام يعتقدون أن وظيفة رئيس مجلس ادارة شركة قطاع عام تأتى فى المرتبة السادسة من الأهمية فى نظر المجتمع المصرى وهذا الترتيب المتأخر نسبيا يعكس شعور المديرين بوضعهم الاجتماعى غير المتميز .
- ان المديرين يعتقدون ان المجتمع يمنح (رئيس الشركة) اهمية اجتماعية تسبق أهمية رئيس المؤسسة العامة ورئيس الهيئة العامة وقد يكون هذا الاعتقاد تعبيرا من جانب المديرين بنظريتهم الى رؤساء المؤسسات والهيئات العامة .
- ان مهنة موظف بالقطاع العام تأتى فى ذيل القائمة حيث لم تحصل الا على ٣٧٣ تكرارا من بين ٨٧٤٧٥ تكرارا وذلك مؤشر الى النظرة المتدنية التى يحسها المديرون بالنسبة للموظفين بالقطاع العام .
- ان هذا النمط فى ترتيب الأهمية النسبية للمهن من وجهة نظر المجتمع كما عبر عنها المديرون يسهم فى تفسير جانب هام من التركيب النفسى لهم ، الأمر الذى يمكن ان يتخذ اساسا فى تحليل وتفسير أنماط قيادتهم الادارية واتخاذهم للقرارات .

جـــدول رقم (٢٨)

الترتيب النسبى لمدى نفوذ المديرين المختلفين فى الشركات

نوعية المدير	التكرار	٪ من الاجمالى
المدير المالى	٦٤٧٩	٢٣ر٩
المدير الادارى	٥٤٢٣	٢٠ر٠
مدير المصانع	٤٩٢٨	١٨ر١
مدير المبيعات	٢٣٦٦	٨ر٧
مدير التخطيط والمتابعة	٢٢٧٨	٨ر٤
كبير المهندسين	١٩٤٣	٧ر٢
آخــر	٣٧٠٨	١٣ر٧
الاجمالى	٢٧٧٩٠	٪١٠٠

يمكن تفسير النمط الواضح فى الجدول السابق فى أن المـــدير المالى الذى أبدى ٩ر٢٣٪ من مفردات البحث اعتقادهم بأنه الأكثر نفوذا فى تسيير أمور الشركات اذا أدركنا أن مشكلات التمويل والسيولـــة وادارة التدفقات المالية هى من أكثر المشكلات الحاحا فى شركات القطاع العام ومن ثم فان المدير المالى الذى يستطيع ادارة هذا الجانب الحيوى سيكون منطقيا هو الأكثر نفوذا فيها .

من ناحية أخرى ، فان المدير الادارى يشارك المدير المالى جانبا هاما هو ذلك المتعلق بشئون الموظفين المالية من علاوات وأرباح وترقيـــات ومكافآت وبالتالى فانه يحتل مركزا مؤثرا فى معظم الشركات ٠ كذلك فان المدير الادارى فى أغلب الأحيان هو المختص بادارة شئون العاملين والشئون العـــامة والعلاقات العامة والســكرتارية والخدمات الادارية المختلفة ومن ثم فهو يملك سلطة فعلية تمتد الى جوانب العمل المختلفة .

ويعود نفوذ مدير المصانع فى الغالب الى أنه المهيمن على ادارة الانتاج وبالتالى فهو المسئول عن ذلك الجانب المتعلق بالطاقات والذى يمكن أن يترتب على ادارته اختناقات أو فائض فى الانتاج مما يثير مشكلات خاصة من جانب المؤسسة العامة والأجهزة الوزارية المشرفة ٠

ولعل النمط السابق لترتيب المديرين ذوى النفوذ الحقيقى فى شركات القطاع العام يدلنا تماما على حقيقة الفكر الادارى الســائد ، اذ لا تزال وظيفتا التسويق والمبيعات ووظيفة التخطيط والمتابعــة بعيدتين عن الاهتمام الموضوعى للادارة العليا . ومن ثم لا يتمتع مديرو المبيعات أو التخطيط بقدر كاف من النفوذ الفعلى فى شركاتهم ٠

وفيما يتعلق بالرضا عن الرواتب والشعور بعدالة نظم الحوافز كانت الاجابات كما يلى :

جــــدول رقم (٢٩)

آراء المديرين موضع الدراسة بالنسبة لرواتبهم الحالية

الـــرأى	نعـــم	لا
ـ الراتب الحالى متناسب مع مسئوليــة العمل ٠	١٣٢٦٥	١٥٥٢٠
ـ الراتب الحالى متناسب مع الدرجـــة الوظيفية ٠	١٧٧٦٠	١٠٧٢٣
ـ الراتب الحالى متناسب مع المستوى العام للمعيشة ٠	٦٥٠٧	٢٢٣٧٢

جـــدول رقم (٣٠)

آراء المديرين موضع الدراسة بالنسبة لنظم الحوافز المستخدمة في القطاع العام

الـــرأى	نعـــم	لا
ـ نظم الحوافز عادلة ومتناسبة مع الجهود المبذولة .	٧٣٦٩	١٨٠٢٤
ـ نظم الحوافز يحصل عليها من يستحقها فعـــلا •	٧٩٩٥	١٧٠٠١
ـ نظم الحوافز تؤدى الى تحسين الانتاج وزيادته •	١٥٧٠٦	٩٥٤٣
ـ نظم الحوافز تحتاج الى اعادة نظـــر شاملة •	٢٢٠٨٤	٤٤٦٨

توضح المعلومات بالجدولين السابقين حقيقة أساسية هى عـــدم رضاء المديرين موضع الدراسة عن رواتبهم وعدم اقتناعهم بسلامة نظم الحوافز وعدالتها •

٢/ اهم المؤشرات التى تكشف عنها نتائج الحصر والاستقصاء ودلالاتها بالنسبة لقضية تطوير القطـاع العام

يمثل القطاع العام الركيزة الأساسية للاقتصاد المصرى فقد بلغت مجموع الاستثمارات به ما يقرب من عشرة آلاف مليون جنيه فى سنة ١٩٧٦ (١١) • وتسهم وحدات القطاع العام فى تمويل النفقات العامة للدولة بما تحققه من فائض سنوى تراوح بين ١٠٠ مليون و١٤٦ مليون جنيه على مدار السنوات الأخيرة من ١٩٧٠ ـ ١٩٧٤ (١٢) • والى جانب

(١١) تصريح للسيد ممدوح سالم رئيس مجلس الوزراء نشر بجريدة الأهرام عدد الأربعاء ١٣/١٠/١٩٧٦ •

(١٢) أحسن توفيق ، على عبد المجيد ، عاطف عبيد ، مرجع سبق ذكره ص ٣٣ •

الفائض المالى المحقق ، أسهمت وحدات القطاع العام فى تغيير شـــكل الاقتصـاد المصرى من خلال انجازات متعددة يمكن اجمالها فيما يلى · (١٣)

- انتاج مجموعات من السلع الاستراتيجية يتعذر ترك أمر توفيرها للاستيراد من الخارج ·
- اتاحة فرص متزايدة للتوظف للراغبين فى العمل والقادرين عليه ·
- تثبيت أسعار مجموعات السلع الرئيسية ·
- خلق الكوادر الادارية والتى يتعذر تكوينها الا من خلال التجربة فى مواقع العمل ·
- تكوين الكوادر الفنية اللازمة للتوسع فى المشروعات الاقتصادية والتصدير للخارج ·
- توفير معدلات متزايدة للادخـــار ليمكن ان تتمشى مع المعـــدلات المطلوبة للاستثمار ·

وفى مجال تقييم هذه الانجازات تتصاعد آراء تبرز سلبيات القطاع العام وتعدد أوجه القصور فى ادارته · ويمكن تركيز تلك الآراء المعارضة فيما يلى :

- ارتفاع التكلفة الحقيقية للانجازات المنسوبة للقطاع العام نتيجـة للاسراف فى انشاء وتوسيع الهياكل التنظيمية وتضخم حجم القوى العاملة بما لا يتناسب مع متطلبات الانتاج الفعلية من جانب أو الحجم الاقتصادى للتشغيل من جانب آخر ·
- تزايد نسب غير المنتجين فى القوى العاملة بالقطاع العام نتيجـة لعمليات التعيين على غير أسس من تخطيط للاحتياجات أو تحديد للمواصفات والمهارات الواجب توافرها فى العاملين ·
- اهمال وظائف ادارية حيوية مثـــل التخطيط المستمر والمتابعـــة الدقيقة الأمر الذى ينجم عنه كثير من الممارسات الادارية المستندة الى منطق التجربة والخطأ · الأمر الذى يتبلور فى خسائر قومية بالغة الأثر وتشير الآراء المعارضة فى هذا الصدد الى ما يلى على سبيل المثال :

---

(١٣) المرجع السابق ص ٣٢ – ص ٥٠ ·

(ا) تفاقم مشكلة المخزون السلعي الراكد .

(ب) تكرار تفاقم مشكلات التكدس في الموانيء وما يترتب عليها من خسائر وتكاليف متصاعدة لعمليـــات الشحن والتفريغ وغرامات التأخير .

(جـ) وضوح مشكلات الطـاقة العاطلة وعدم الاستغلال الأمثـل للطاقات الانتاجية المتاحة .

(د) وضوح مشكلات العمالة الزائدة واشكال البطالة المقنعة .

(هـ) تكرار ازمات اختفاء السلع المسئول القطاع العام عن توفيرها وعدم انتظام تسويقها محليا .

- انخفاض جودة الانتاج وضعف نظم الرقابة على الجودة .
- تزايد حالات الخسائر في وحدات القطاع العام وظهور مشـــكلة ما يسمى « الوحدات الخاسرة » (١٤)
- نشوء ظواهر جديدة وارتفاع معدلاتها كالاختلاســـــات وتقاضي العمولات غير المشروعة وأنماط مختلفة أخـــرى من الســـلوك المنحرف .

وبرغم ما في هذه الآراء المتعارضة من منطق وما قد تعتمد عليه من أدلة وأسانيد ، الا أن الحقيقة تبقى واضحة وهي تأكد الحاجة الى احداث تغييرات تنظيمية وادارية جذرية في القطاع العام تستهدف الآتي :

- تأكيد وتدعيم الجوانب الايجابية في تكوين وأداء القطاع العـام حماية للثروة القومية وتأمينا لمسار الاقتصاد المصري في الاتجاهات السليمة المحققة لأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- ترشيد ادارة القطاع العام وتخليصها من الشوائب والتراكمات غير الايجابية التي يؤدي استمرارها الى زعزعة الثقة بعماد الاقتصـــاد الوطني من ناحية ، واجهاض منجزاته وتبديد آثاره الايجابيـــة من ناحية أخرى .
- توفير المناخ المناسب والشروط الضرورية لتحقيق انطلاقة كبرى

(١٤) الجهاز المركزي للمحاسبات ، التقرير الســنوي عن متابعة خطة التنمية الاقتصادية الاجتماعية ، ١٩٧٤ .

للقطاع العام لتحمل مسئولياته التاريخية باعتباره رأس السهم فى قيادة عملية الانماء الشامل والقضاء على التخلف فى البلاد ٠

ان تحقيق هذه الأهداف القومية يتطلب عملا مستمرا يعتمد على العلم والتخطيط ، وبالتالى فان المطلب الأساسى الآن لتطوير القطاع العام فى مصر هو احداث خطة شاملة للتنمية الادارية واعادة التنظيم وهدفنا فى هذا المبحث الأخير أن نقدم عرضا لأهم المؤشرات التى كشفت عنها عملية حصر واستقصاء مجتمع الادارة الأعلى العام علها تكون مرشدا فى التخطيط للتنمية الادارية الشاملة واعادة التنظيم العلمى لوحدات القطاع العام فى مصر ٠

باستقراء النتائج فى هذا البحث يمكن للباحث استخلاص المؤشرات الآتية :

أولا ـ النمو غير المخطط فى القوة الادارية :

تظهر نتائج الحصر بصفة عامة أن تركيب القوة الادارية الأعلى فى القطاع العام وتطورها لم يكن نتيجة لعملية تخطيط واعية تتماشى مع متطلبات العمل وتطوراته ٠ ولعل من الشواهد على هذا الاستنتاج ما اتضح أن ما يقرب من ٣١٪ من اجمالى المجتمع الادارى موضع الدراسة يمثلون جيلا من الأفراد الذين انتقلوا للعمل بالقطاع العام بحكم ارتباطهم بشركات القطاع الخاص قبل التأميم ٠ كذلك فان تباين توزيع القوة الادارية الأعلى بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة وعدم التوازن بين حجم الادارة العليا من جانب وحجم الادارة بالمستوى الأول من جانب آخر كلها دلائل على النمو غير المخطط ٠

ويثير هذا المؤشر قضية أساسية هى ضرورة وجود هيئة قومية تعنى بالتخطيط الشامل فى مجال التنمية الادارية وتستند فى جهودها الى دراسات تفصيلية عن هيكل وتركيب العمالة الادارية وتعمل على وضع الأساليب المناسبة لتحقيق النمو المتوازن فيها كما ونوعا ونحن نعتقد أن الجهاز المركزى للتنظيم والادارة هو الجهة المرشحة لأداء هذه الوظيفة التخطيطية باعتباره الجهاز التنفيذى للدولة فى مجال التنمية الادارية ٠ ولا شك أن التخطيط المتكامل لتنمية الادارة فى القطاع العام يجب أن يستند الى محاور أساسية هى [illegible]

- التوصيف الدقيق لتركيب القوة الادارية الحالية وخصائصهـا واتجاهات النمو أو التغير فيها .

- التوصيف الدقيق للوظائف الادارية الرئيسية ومن ثم تحـديد المواصفات اللازمة لشاغلها .

- وضع أنماط لأحجام وتراكيب القوة الادارية فى المشروعات مختلفة الحجم وفى قطاعات النشاط المختلفة .

- تحديد طرق وأساليب علمية لتكوين الأفراد الاداريين واعدادهـم (بالتعاون مع المعهد القومى للتنمية الادارية فى الأساس) .

- اجراء عملية لاعادة توزيع الأفراد الاداريين بين الوحـدات المختلفة بالقطاع العام الاقتصادى بما يتناسب والانماط الموضـوعة لحجم القوة الادارية وتركيبها فى كل وحدة .

- متابعة تطور حجم وتركيب القوة الادارية بوحدات القطاع العـام ووضع الضوابط الضرورية الكفيلة بعدم انحرافهـا عن الأنماط المقررة (١٥) . ومن أهم الضوابط المطلوبة فى هذا الصدد مايلى :

  - وضع نظم موضوعية لتقييم الأداء وقياس الكفاءة لأفـراد الادارة .
  - وضع نظم موضوعية لتخطيط عمليات الترقيات والتغييرات الوظيفية من نقل ، وندب واعارة .
  - وضع نظم موضوعية للتدريب الادارى .
  - وضع نظم موضوعية للحوافز الادارية .

ولا شك أن المقترحات السابقة تقوم فى الأساس على منطق يدعو الى مركزية اختيار القادة الاداريين وتوزيعهم على وحدات القطاع العـام تأمينا لسلطة الدولة وحقها فى الاشراف على هذا القطاع الحيوى .

---

(١٥) ستكون هذه الأنماط محلا للدراسة بصفة مسـتمرة ـ ومن ثم يتم تعديلها وتطويرها مع التطورات الادارية والتكنولوجية فى تلك الوحدات .

ثانيا – التوزيع غير المتكافىء للقوة الادارية بين أوجه النشاط المختلفة :

أوضحت نتائج الحصر أن توزيع أفراد الادارة الأعلى بين أوجه النشاط الاقتصادى المختلفة يبدو غير متكافئا • فأنشطة راسخة مثل الغزل والنسيج ، والتأمين والبنوك والتجارة الخارجية ، والتجارة الداخلية والتوزيع لا تمثل الا نسبا ضئيلة من حجم القوة الادارية الأعلى بالقطاع العام • بينما فى قطاعات أخرى ناشئة وقليلة الاسهام نسبيا فى الناتج القومى الاجمالى مثل الصناعات المعدنية نجد تركزا وكثافة نسبية عالية للادارة الأعلى •

ولعل هذا التفاوت يشير الى ضرورة اجراء سلسلة من الدراسات التحليلية يقوم بها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة وغيره من الأجهزة المعنية بشئون التخطيط القومى للتنمية الادارية • ويقترح أن تتجه هذه الدراسات الى عقد مقارنات بين الانتاجية الكلية لوحدات القطاع العام فى الأنشطة المختلفة من خلال تحليل لمؤشرات النشاط المختلفة (انتاجية – تسويقية – تمويلية – ادارية) وذلك فى محاولة للوصول الى مقاييس شاملة لكفاءة الأداء فيها • ثم تستخدم هذه القياسات الشاملة للانتاجية فى ايجاد معدلات للكفاءة النسبية للادارة الأعلى فى كل وحدة (١٦) •

كذلك لابد وأن تخضع الجوانب الآتية فى وحدات القطاع العام لعملية مراجعة شاملة للتأكد من أنها تتم وفقا لأسس ادارية واقتصادية سليمة :

- الهياكل التنظيمية وعمليات اعادة التنظيم •
- انشاء الوظائف الادارية الرئيسية •
- اجراءات وقرارات الترقية الى الوظائف الادارية الرئيسية •

ان المقترحات السابقة لا يقصد بها أن تكون وسيلة للتدخل فى أعمال الادارة بالقطاع العام أو مبررا للحجر على حرية القائمين بالعمل

(١٦) يحتاج الأمر الى تعميم نظم متكاملة لتقييم الأداء • راجع د• على السلمى المدخل المتكامل لتقييم الأداء – مجلة الادارة – أكتوبر ١٩٧٠ •

وكذلك د• على السلمى ، تقييم الأداء فى اطار نظام متكامل للمعلومات ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الثالث لاتحاد المحاسبين والمراجعين العرب ، الكويت مارس ١٩٧٦ •

الادارى • ولكن القصد منها أن تكون مدخلا لارساء الأصول والأساليب الادارية العلمية فى تلك الوحدات • ونحن نعتقد أن الأسلوب الأمثل الذى يحقق هذا الهدف دون فرض قيود أو خلق مجالات للتعويق السلطوى لادارة القطاع العام هو أن يتولى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة اعداد فرق خاصة من الباحثين تتولى القيام بعملية «المراجعة الادارية»(١٧) Management Audit وذلك بصفة دورية على أن تكون المراجعة وفقا لنظام موحد يحتوى على عناصر محددة وتعريفات واضحة متفق عليها • ثم تطرح نتائج تحليل هذه المراجعة الادارية فى تقارير تقدم الى المجالس العليا للقطاعات من جانب والى الجمعية العمومية للشركة من جانب آخر • وتكون هذه التقارير محلا للمناقشة حيث يتولى ممثلو الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى المجمعات العمومية شرحها وابراز ما تكشف عنه من ايجابيات أو سلبيات فى ادارة الوحدة ، ومن ثم تتخذ أساسا للرقابة والترشيد من جانب أعضاء الجمعية العمومية التى تصل صلاحيتها بحسب القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ الى حد طرح الثقة بمجلس الادارة •

ويتكامل مع هذا الاجراء أيضا ضرورة احياء دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى المراجعة الدورية والتقييم الاقتصادى للأداء بحيث تتوافق تقاريره فى التوقيت مع تقارير جهاز التنظيم والادارة لكى تعرض بنفس الاسلوب على مجالس القطاعات والجمعيات العمومية للشركة من جانب ممثلين للجهاز •

أما بالنسبة للهيئات العامة والتى لا يوجد لها جمعيات عمومية ، ترفع تقارير « المراجعة الادارية » والتقييم الاقتصادى للأداء الى الوزير المختص كما يجب أن تعرض بصفة منتظمة على هيئات الرقابة الشعبية المعنية كالمجالس المحلية أو مجلس الشعب بحسب اقليمية أو قومية الهيئة العامة موضوع المراجعة .

---

(١٧) يقصد بنظام « المراجعة الادارية » عملية المراجعة الشاملة الدورية لعناصر الأداء الادارى المختلفة بأسلوب يشبه المراجعة الحسابية Auditing ويتم اما بمعرفة الادارة ذاتها أو بواسطة جهات خارجية • راجع
Martindell, J., « The Management Audit », Proceedings of the Annual Meetings, Academy of Management (Dec. 1962), pp. 164-171.

ثالثا ـ التخلف الواضح فى ممارسة الوظيفة الادارية :

ان استقراء نتائج الحصر والاستقصاء يعطى تصورا عاما بدرجة واضحة من التخلف فى ممارسة الوظيفة الادارية بالقطاع العام • فلايزال التركيز منصبا على الجوانب التقليدية من الوظيفة الادارية كأعمال الحسابات والمراجعة وشئون الموظفين • كذلك نلمس اهمالا لفروع هامة وحيوية من العمل الادارى أهمها :

- التخطيط الشامل •
- البحوث والدراسات •
- عمليات التطوير والتجديد •
- عمليات المتابعة والتقييم •

من جانب آخر يتضح تخلف ظاهر فى بناء السياسات الادارية واقتصارها على المجالات التقليدية التى تنص قوانين الدولة على ضرورة تواجدها كما هو الحال فى لوائح العاملين مثلا • كما تعانى ادارة القطاع العام من قصور فى استخدام الأساليب الادارية المتطورة فى اتخاذ القرارات كبحوث العمليات ومحاسبة التكاليف ومحاسبة المسئولية •

وتفتقر ادارة القطاع العام الى مجموعة متكاملة من النظم Systems فى مجالات العمل الادارى المختلفة ، ولعل أهمها نظم المعلومات ونظم تقييم الأداء .

وفى ضوء هذا التخلف الادارى فان مسئولية أجهزة التنمية الادارية تتعاظم من جانب • كما تتحدد اتجاهات العمل من أجل التطوير الادارى من جانب آخر •

والاستراتيجية المقترحة لرفع كفاءة العملية الادارية فى القطاع العام تقوم على محورين أساسيين :

الأول : خلق الظروف الضاغطة على الادارة بالوحدات المختلفة لكى تدفعها نحو تلمس الأساليب الادارية الجديدة واستشعار الحاجة للتعرف عليها واتقان استخدامها •

الثانى : توفير فرص التعليم والتدريب وتطوير المعرفة الادارية لأفراد الادارة الاعلى بحيث يستطيعون التعرف على الاساليب الجديدة والتدرب على استخدامها •

وفى اعتقادنا فان السبيل لخلق الظروف الضاغطة على الادارة لدفعها نحو التطوير الادارى هو أن تفرض الدولة نظما قومية تتناول الجوانب الأساسية فى العمل الادارى على أن يتتابع اعداد هذه النظم انطلاقا من الوحدة الانتاجية مرورا بالقطاع (مجموعة الوحدات المتكاملة أو المتشابهة وفقا للتنظيم القطاعى المعمول به) وانتهاء الى المستوى القومى ٠

والمثل الذى نسترشد به فى اقتراح هذا الأسلوب هو ما حدث حين فرض « النظام المحاسبى الموحد » وما ترتب عليه من تطوير كامل للنظم المحاسبية فى شركات القطاع العام ، ان المطلوب اذن أن يتم دراسة واعداد مجموعة متكاملة من النظم الادارية يتم تطبيقها على القطاع العام بحيث تكون كل وحدة من وحداته مسئولة (وملزمة) باحداث الأفراد والكيانات والكوادر المتخصصة لتنفيذه ٠ ومن النظم المقترحة (١٨) ما يلى :

- نظام للتخطيط القومى يسير وفقا لتعاريف واجراءات موقوتة بحيث يعم الفكر التخطيطى ومنطق التخطيط العلمى بين وحدات القطاع العام (والدولة) ويكون أساسا لتكامل الخطة القومية ٠
- نظام قومى للمتابعة والتقييم يقع فى قمته جهازا الرقابة الأساسيان (الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والجهاز المركزى للمحاسبات) يبنى على أساس مجموعة من المؤشرات والمعايير يتم قياسها وتجميعها دوريا ٠
- نظام قومى للمعلومات يقع فى قمته الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ويفرض تطوير نظم الاحصاء وجمع البيانات فى شركات القطاع العام وهيئاته الى نظم متكاملة للمعلومات الادارية ٠
- نظام قومى للتكاليف يقع فى قمته جهاز تخطيط الأسعار

(١٨) ليس من الضرورى أن تؤدى هذه النظم المقترحة الى التنميط الكامل للعمل الادارى بالقطاع العام ، اذ يمكن أن تسمح تلك النظم بدرجات من المرونة والاختلاف تتناسب مع طبيعة الأنشطة الاقتصادية للوحدات المختلفة كما حدث بالنسبة للنظام المحاسبى الموحد حين أعفيت البنوك من تطبيقه لطبيعة عملياتها المتميزة ٠

والجهاز المركزى للمحاسبات ويؤدى الى خلق وحدات وكوادر متخصصة فى محاسبة التكاليف بالقطاع العام ٠

أما المحور الثانى فيتوفر من خلال تخطيط عمليات التعليم والتدريب الادارى كما سنوضح فى جزء تال من هذا البحث ٠

رابعا ــ غياب التخطيط المتكامل لعمليات الاحلال بين المديرين :

ان التخطيط العلمى للقوى العاملة الادارية ينبغى ان يأخذ فى الاعتبار عوامل التغيير التى تطرأ عليها لأسباب متعددة أهمها من وجهة نظر المخطط الآتية :

- ترك العمل بسبب الاستقالة ٠
- ترك العمل بسبب الاحالة الى التقاعد ٠
- العجز عن العمل للمرض أو الاصابة ٠
- الوفـــاة .

هذه العوامل ينبغى أن تكون فى اعتبار المخططين للتنمية الادارية فى القطاع العام بمصر حيث يستدل من بيانات الحصر أن ثمة مشــكلة واضحة سوف تواجه القائمين على شئون التنمية الادارية هى تقاعــد نسبة كبيرة من الأفراد القياديين خلال السنوات العشر ١٩٧٢ ــ ١٩٨٢ ٠ وفى حالة عدم التخطيط لاحلال الكوادر الادارية الجديدة محل هــؤلاء المتقاعدين ، فان الأمر لا يخرج عن أحد احتمالين :

- الالتجاء الى أسلوب مد فترة الخدمة للمديرين الذين يبلغون سن التقاعد دون وجود بديل لهم ٠
- شغل وظائف المتقاعدين بآخرين لم يتم اعدادهم أو تدريبهم لتحمل مسئوليات هذه الوظائف ٠

وكلا الاجراءين معيب ؛ فالاول يسهم فى احباط الشباب المتوثب لشغل وظائف أعلى ويحمل كبار السن بأعباء قد تزيد كثيرا عن طاقاتهم الأمر الذى يضعف الكفاءة الكلية ٠ والاجراء الثانى يعرض الافــراد وشركاتهم الى أخطار كبيرة ويجعل التجربة والخطأ هى الأساس فى العمل الادارى ٠

ولعلاج هذا الموقف لابد وأن تعمد شركات القطاع العام وهيئاته الى تخطيط عمليات الاحلال باعداد جداول تحدد شاغل كل وظيفة رئيسية والموعد المتوقع لاحالته الى التقاعد ثم ترتب الأفراد المرشحون لشغل وظيفته حال تقاعده (أو تركه العمل لأى سبب آخر) وذلك بحسب أولويات تراعى الكفاءة ومدد الخدمة وتناسب المؤهل والتخصص العلمى والعملى وغير ذلك من معايير الاختيار . ثم يوجه هؤلاء المرشحون الى عمليات اعداد وتدريب متناسبة بحيث يمكن اختيار أفضلهم حين الاحتياج اليه . وتكون تلك العملية التخطيطية من بين ما يتم مراجعته فى نظام المراجعة الادارية السابق الاشارة اليه .

خامسا ــ غياب منطق واضح لعمليات الاعداد والتدريب الادارى :

أوضحت نتائج الدراسة أن عمليات التدريب الادارى رغم كثافتها الظاهرية الا أنها قصرت عن شمول ما يقرب من نصف مجتمع المديرين موضع الدراسة . من ناحية أخرى فقد قرر غالبية المديرين أن التدريب الذى حصلوا عليه لم يرتبط بالتغييرات الوظيفية التى تحققت بعده . وبصفة عامة فان فعالية جهود التدريب الادارى مشكوك فيها الى درجة كبيرة .

والأمر يتطلب فى رأينا ضرورة اعداد خطة قومية متكاملة للاعداد والتدريب الادارى تحقق الأغراض الآتية :

- التغطية الشاملة لكل المديرين العاملين بالقطاع العام .
- الاسهام فى نشر المعرفة الادارية المتطورة .
- الاسهام فى رفع كفاءة العمل الادارى بالتدريب على تطبيق أساليب الادارة الحديثة .

والرأى عندنا أنه من الضرورى ارتباط المحتوى التدريبى بواقع الأوضاع الادارية والتنظيمية والتكنولوجية فى كل وحدة من وحدات القطاع العام ، ومن ثم ضرورة أن تتجه أساليب التدريب نحو الأسلوب المعروف « بالتدريب بالأهداف Training by Objectives (١٩) بحيث

Qdiorne, G.S., Training by Objectives : An Economic Approach to Management Training. London : Macmillan Co., 1970.

تتحدد نتائج معينة اقتصادية او سلوكية ينبغى أن يحققها العمل التدريبى وتكون قابلة للقياس والتقييم ٠

من ناحية أخرى فانه لفعالية التدريب يجب أن يرتبط بمعايير اتخاذ القرارات بشأن الحركة الوظيفية للمدير بحيث يكون اجتياز برامج تدريبية معينة من الشروط الضرورية للترقى أو الحصول على أى مزايا وظيفية مماثلة ٠

وبالاضافة الى المؤشرات الرئيسية السابقة ، هناك مؤشرات هامة ولكنها تنبع بصورة أو أخرى من ذات الأسباب كسابقتها وأهمها :

- انخفاض المستوى العام للتأهيل العلمى للمديرين ٠
- انحصار الخبرة الوظيفية للمديرين فى قطاعات محدودة ٠
- الشعور بتدنى الأهمية الاجتماعية للمديرين ٠
- عدم الرضا عن نظم الرواتب والحوافز ٠
- عدم وضوح نظم ومعايير محددة لاختيار المديرين ٠
- غياب نظم موضوعية متكاملة لتقييم أداء المديرين ٠
- تباين الرأى بالنسبة لمحددات النجاح الوظيفى للمديرين ٠

وخلاصة القول أن هذه المؤشرات تسهم جميعا فى تأكيد حقيقة أن جهود التنمية الادارية فى القطاع العام لا تزال دون المستوى المطلوب ، وان جهودا متعاظمة لا تزال مرغوبة من أجل أحداث تخطيط واع لتنمية ادارية متكاملة تستوعب عمليات الاختيار ، والاعداد والتدريب والتقييم وقياس الكفاءة ، والحفز والتشجيع اضافة الى التثقيف وتنويع المعارف وتهيئة المناخ المناسب والدوافع الفعالة لعمليات التنمية الذاتية للمديرين ٠

الفصل التاسع

رؤية إدارية
للمشكلة السكانية في مصر

ان سـكان مصر اذ يمثلون قـوة استهلاكية هائلة .. فهم ايضـا مصدر كل الانتاج ، لذا يمكن للادارة الجديدة ان تسهم فى تصحيح النظرة الى مشكلتهم .

١/ تمهيـد :

تحتل المشكلة السـكانية اهتماما بالغا لدى الاقتصـاديين والسياسيين ورجال علم الاجتماع وغيرهم من المشتغلين بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وقد اسهمت فروع مختلفة من المعرفة الانسانية فى محاولات تحليل تلك المشكلة وتحديد مظاهرها ومسبباتها . كما شاركت جميعا وبدرجات متباينة فى تقـديم مقترحات علاجها والتخفيف من آثارها .

وبرغم انقضاء السنوات الطويلة منذ الكشـف عن خطورة المشكلة السكانية واحتمالاتها المدمرة للرفاهية الانسانية عموما ، وبرغم الحصيلة العلمية الوافرة من الدراسات والنظريات التى تحاول سبر غورها والتماس الحلول لها ، فمازال التقـدم نحو الحل الحاسم لتلك المشكلة العالمية يسير وئيدا . والاحسـاس بتفاقمها واحتمال خروجهـا عن السـيطرة يهـدد الاسـتقرار الاقتصادى والاجتماعى لكثير من شعوب العالم .

وفى بحثنا هذا سنحاول تحليل العلاقة الحقيقية بين المشكلة السكانية وبين عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واستعراض المداخل التقليدية لعلاج مشكلة تزايد اعداد السكان ، ثم نطرح مدخلا جديدا يناقض كثيرا من تلك المداخل السابقة ، ويقدم اطارا

متكاملا للتعامل مع السكان باعتبارهم عنصرا فعالا فى احداث النمو الاقتصادى والاجتماعى ، ويبعد الفكرة الشائعة من أن الكيان السكانى للمجتمع يمثل عبئا اقتصاديا يجب التخلص منه أو تقليصه .

ويعتمد مدخلنا فى دراسة وتحليل المشكلة السكانية على مفاهيم ونظريات علم الادارة (١) باعتباره العلم المختص بدراسة طرق تحليل المشكلات واتخاذ القرارات ، واعداد الخطط الهادفة الى تأمين العلاج الأمثل للمشكلة ، وصولا الى تحقيق نتائج وغايات ينشدها المجتمع او بعض فئاته ، وذلك فى حدود ما هو متاح من موارد وامكانات ، وفى اطار الظروف والاوضاع السائدة وما قد تفرضه من قيود على حرية الحركة والتصرف .

وعليه فان بحثنا يتعامل مع المتغيرات الآتية :

- المشكلة السكانية .
- التنمية الاقتصادية .
- التنمية الاجتماعية .

كذلك يحاول البحث اختبار بعض الفروض الأساسية وهى:

- ان تزايد عدد السكان المستمر هو العامل الأساسى فى احداث التخلف الاقتصادى والاجتماعى .
- ان الزيادة المطردة فى اعداد السكان تعوق جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- ان السبيل الأمثل للدولة النامية لكى تحقق النمو الاقتصادى والاجتماعى يتحدد فى ضبط الزيادة السكانية ووضع قيود على اعداد السكان .
- ان انخفاض عدد السكان فى الدولة النامية يؤدى الى الاسراع بمعدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وسوف نعمد الى تحليل هذه الفروض واختبارها معتمدين

(١) يمثل علم الادارة المعاصر حصيلة متكاملة من المبادئ والمفاهيم والمعارف مستمدة من التحليل النظرى والتجريبى للمشكلات الانتاجية ، والتى تتفاعل مع كثير من العلوم الاجتماعية والرياضية فى تكوين اطار فكرى شامل .

على أسلوب التحليل المنطقى ، الذى يستند الى الاسس والمفاهيم النظرية . ولابد لنا اذن من ان نحدد أولا الاطار الفلسفى الذى يدور هذا البحث فى نطاقه .

٢/ الاطار الفلسفى للبحث :

ينطلق هذا البحث من ركيزة فلسفية مؤداها ان التنمية الاقتصادية والاجتماعية هى عملية حركية Dynamic ومستمرة ، تحتاج الى حشد كل الموارد والامكانات المتاحة من ناحية ، كما تحتاج الى التخطيط والتنظيم العلميين من ناحية أخرى . ومن ثم فان احداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية انما يتوقف بالدرجة الأولى على امرين : **الأول هو انواع وكميات** الموارد والطاقات المتاحة للاستغلال فى المشروعات الانمائية ، **والثانى هو** أسلوب كفاءة ادارة عمليات الانماء (١) .

وانطلاقا من هذا المفهوم نصل الى الاسس المبدئية الآتية :

١/٢ **ان السكان هم عنصر فى احداث التنمية الاقتصادية** والاجتماعية فى أى مجتمع .

٢/٢ ان عدد السكان ليس هو البعد الوحيد للاسهام فى التنمية ، بل ان نوعيات **هؤلاء السكان وخصائصهم تمثل** بعدا أخطر واهم فى عمليات التنمية .

٣/٢ ان التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا تعتمد فقط على الطاقات المتاحة فعلا ، بل ترتكز الى حد كبير على ما يمكن الكشف عنه من طاقات وما يظهر من موارد محتملة .

٤/٢ ان القدرة على الاستفادة القصوى من الطاقات والموارد المتاحة والمحتملة هى العنصر المتحكم فى تحديد معدل النمو الاقتصادى والاجتماعى . وان هذه القدرة ترتهن بالسكان دون غيرهم من عناصر وموارد الانماء .

وحيث نصل بتفكيرنا الى هذه المرحلة ، فان المنطق يقودنا الى استنتاج رئيسى يحكم التحليل الوارد فى هذا البحث تماما،

---

(١) يتفق معظم كتاب الادارة الآن على أن مشكلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية هى فى الأساس مشكلة ادارية ، ومن ثم يركزون على أهمية ما يسمى « ادارة التنمية » Development Administration

وهو ان كفاءة الادارة وفعاليتها فى المجتمع تمثل العامل الحاسم فى تقرير مصير جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٣/ المشكلة السكانية :

تختلف الأساليب المستخدمة فى التعبير عما يسمى بالمشكلة السكانية وذلك بحسب الخلفية العلمية والاهتمام الخاص بمن يقوم بالتعبير . **فالتعبير الاقتصادى عن المشكلة السكانية** يتبلور عادة فى انها الزيادة المستمرة فى اعداد السكان بمعدلات تفوق معدلات انتاج السلع والخدمات اللازمة لاشباع احتياجاتهم ، الأمر الذى ينعكس فى انخفاض نسبى للدخل القومى ، وتقلص نصيب الفرد من هذا الدخل ، ومن ثم ينحدر مستوى المعيشة ويتهدد المستوى العام للرفاهية الاقتصادية فى المجتمع . ويستخدم تعبير « الانفجار السكانى » عادة للدلالة على الزيادة الصافية المتعالية فى اعداد السكان بالقياس الى احجام السلع والمنتجات ، خاصة الغذائية منها .

ومن ناحية ثانية نجد علماء الاجتماع ينظرون الى المشكلة السكانية من زاوية آثارها الاجتماعية من حيث التغيير المترتب عليها فى الهيكل الاجتماعى ، واختلاف الأهمية العددية للطبقات الاجتماعية المختلفة . وهم يركزون على المشكلات الاجتماعية الناجمة عن الزيادة السكانية ، ومنها مشكلات انحراف الشباب وانتشار الجرائم ، والتحولات الأخلاقية فى المعتقدات والقيم الناشئة عن الفقر وانخفاض مستوى المعيشة . كذلك يهتم علماء الاجتماع فى تحليلهم للمشكلة السكانية بآثارها على الحركة الاجتماعية Social Mobility وعلى حركات الهجرة سواء الداخلية أو الخارجية . وهم يخلصون فى النهاية الى استنتاجات تشير بشكل او بآخر الى الأخطار المصاحبة لزيادة اعدادالسكان، ومن ثم فهم يباركون الحلول القائمة على منطق ضبط الزيادة السكانية بشكل عام .

وعلى النقيض من أسلوب علمالاقتصاد ومنهج علم الاجتماع، فان علم الادارة ينظر الى المشكلة السكانية نظرة شمولية متكاملة ، ويأخذ بعين الاعتبار أبعادها المختلفة ، وذلك وفقا لمنطق

ان السكان هم احد عناصر المجتمع ، وبالتالى يمثلون نظاما فرعيا Sub-System ضمن نظام اكبر Total-System (١) هو التكوين الاقتصادى والاجتماعى والسياسى والحضارى للمجتمع .

وبالتالى فان المشكلة السكانية فى التصور الادارى هى **عدم القدرة على استغلال الطاقات والموارد البشرية المتاحة والقدرات والمهارات الانسانية التى يملكها المجتمع بدرجة تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذا المجتمع .** ومن ثم فان المنطق الادارى يرفض اعتبار زيادة السكان فى حد ذاتها مشكلة ، كذلك فان هذا المنطق لا يعتبر أن تحقيق خفض فى عدد السكان سوف يؤدى بالضرورة الى تحسين الأوضاع الاقتصادية او المعيشية للناس فى مجتمع معين .

ان المشكلة السكانية الحقيقية فى التحليل الادارى هى توفر طاقات بشرية لا تسهم فى انتاج السلع أو الخدمات التى يحتاجها المجتمع، أو تسهم ولكن بقدر أقل مما تسمح به امكاناتها الفعلية . ومن ثم فانه طبقا للتحليل الادارى نحن نعادل بين المشكلة السكانية وبين انخفاض كفاءة استخدام العنصر البشرى فى الأنشطة الانتاجية للمجتمع . وعلى ذلك فان القضية الأساسية فى موضوع السكان يمكن أن تتبلور فى الأبعاد الآتية :

٣/١ ان عدد السكان فى أى مجتمع هو محصلة لتفاعل عديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (٢) .

٣/٢ ان المحتوى الحقيقى لتلك العوامل المؤثرة فى عدد السكان ينحصر فى النظام الادارى Administrative System السائد المجتمع ، ودرجة الكفاءة فى ادارة عمليات الانماء الاقتصادى

---

(١) نحن نشير بذلك الى مفهوم النظم The Systems Concept والذى يسود الفكر الادارى الحديث . ويقصد بالنظام ذلك الهيكل او التكوين الكلى الذى يتركب من أجزاء أو نظم فرعية تقوم بينها علاقات تفاعل واعتماد متبادل بحيث أن السلوك النهائى أو الموقف العام للنظام الأكبر يكون محصلة لتفاعل الأجزاء المكونة له .

(٢) يقسم بعض المختصين هذه العوامل الى درجات من حيث مدى تأثيرها فى حجم السكان الى طويلة الأجل ، متوسطة الأجل ، وعارضة ، انظر
IAN, Bowen, Population, Cambridge University Press, 1966, p. 11.

والاجتماعى ، ومن ثم الكفاءة فى استخدام طاقات السكان المتاحة .

٣/٣ ان تركيب السكان من حيث درجات المهارة والمعرفة والقدرة على الانجاز يفوق فى أهميته عدد السكان من حيث الارتباط بالنشاط الاقتصادى والانتاجى للمجتمع ، كذلك فان هذا التركيب السكانى هو فى حد ذاته نتاج للنظام الادارى السائد ، ودرجة تطوره وكفاءته فى اعداد وتأهيل السكان لمباشرة الاعمال الانتاجية بكفاءة .

من التحليل السابق نخلص الى حقيقة هامة هى ان المشكلة السكانية كما حددنا هى نتيجة مباشرة لمستوى الكفاءة الادارية السائدة فى المجتمع ، ومن ناحية اخرى فان هذه المشكلة بذاتها تعود مرة أخرى لتسهم فى خفض مستوى الكفاءة الادارية بالمجتمع، وهكذا تدور العلاقة فى حلقة جهنمية تبدى للناظرين فى مظاهر اقتصادية واجتماعية مضللة تبعدهم عن التصور الصحيح للمشكلة .

ان قصور وتخلف النظام الادارى فى المجتمع ، وانخفاض مستوى الكفاءة الادارية به ينعكس على شتى مظاهر الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية . وتتضح مظاهر انخفاض الكفاءة الادارية بالدرجة الأولى فى :

- عدم الدقة فى تحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم توجيه الموارد والطاقات المختلفة نحو مشروعات ومجالات للتشغيل ليست هى الافضل أو الامثل ، وبالتالى يتدنى العائد منها وتتحقق خسائر صافية للمجتمع فى صورة ضياع فرص أفضل للاستثمار .

- عدم الدقة فى التخطيط (أو عدم الالتجاء الى اسلوب التخطيط اصلا) بما يؤدى اليه ذلك من سوء التوقيت وتضارب الانشطة وتداخل الجهود بشكل يقلل من الانتاجية الكلية ، ويحول بين عناصر الانتاج وبين أن تصل بكفاءتها الى الحد الأمثل . كذلك فان سوء التخطيط يتجلى فى ضعف التنسيق بين مجالات الاستخدام المختلفة ، الأمر الذى يترتب عليه وفرة فى المتاح لبعض المجالات اكثر من

حاجتها، وندرة فى المتاح لمجالات أخرى بما يقل عن حاجتها، والمحصلة النهائية لكل تلك المظاهر هى قصور الناتج الكلى عن الوفاء بالاحتياجات التى يتطلبها المجتمع .

- عدم الدقة فى التنظيم والتنسيق ، وتداخل الاختصاصات وتضارب السلطات وتناقضها ، وخلق تنظيمات واجهزة تستغرق كميات هائلة من موارد المجتمع دون أن تسهم بانتاج يتعادل وتلك الموارد . ان بطء الاجراءات وتعقد أساليب العمل ، وتجمد القواعد والسياسات كلها مظاهر متكررة وشائعة للتخلف الادارى ، بما يترتب عليه من تواضع الانجازات وارتفاع تكلفتها الحقيقية بالنسبة للمجتمع .
- غياب الرقابة الموضوعية والمتابعة المستمرة لأوجه النشاط المختلفة، بما يسمح بوقوع الاخطاء والانحرافات واستمرارها، وتفاقم آثارها السالبة على الجهاز الاقتصادى والكيان الاجتماعى .

ان الدعوى الأساسية التى نطرحها فى هذا الجزء من البحث **هى ان التخلف الادارى فى المجتمع هو السبب المباشر للمشكلة السكانية ، وبالتالى للمظاهر الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها . كذلك فان هذه المشكلة ومظاهرها تعود مرة أخرى لتدعم وتكرس التخلف الادارى لتزداد المشكلات حدة وتتعقد مظاهرها وتتداخل بما يباعد بينها وبين الحل السليم .**

ان هذه العلاقة المتبادلة بين المشكلة الادارية وبين المشكلة السكانية هى فى تصورنا لب المشكلة الحقيقية التى تعانى منها الدول النامية . ولنا أن نستدل على سلامة هذا الاستنتاج من الدلائل التالية :

- ان الدول النامية سواء فى أفريقيا أو آسيا أو أمريكا اللاتينية تعانى جميعا من التخلف الادارى بدرجات شديدة، وانها جميعا تتسم بسيطرة التنظيمات البيروقراطية التقليدية على النظم الاقتصادية فيها .
- ان الدول النامية تتسم بصفة أساسية وهى الارتفاع النسبى فى اعداد السكان بها . ان معظم هذه الدول تعانى مما اصطلح الاقتصاديون على وصفه بالانفجار السكانى .

- ان معظم هذه الدول النامية تعانى من ارتفـاع مسـتمرفى معدلات المواليد ومعدلات الزيادة الصافية سنويا فى اعداد السكان .

- كذلك تتسم هذه الدول بتخلف التركيب النوعى للسـكان الآتى :

(أ) ارتفاع نسب الأطفال والشيوخ بين السكان .

(ب) ارتفاع نسب النساء غير المستغلات .

(جـ) انخفاض نسبة القوى العاملة الى اجمالى السكان .

(د) انخفاض نسـبة القـوى العاملة المنتجة الى القـوة العاملة الاجمالية .

(هـ) ارتفاع نسبة العاملين فى أعمـال الخدمات والمهن غير المنتجة (كالباعة الجائلين ، والخـدم ، والاعمـال المعاونة فى الهيئات والمؤسسات والشركات) .

(و) ارتفاع نسبة العـاملين بأجهـزة الادارة الحـكومية البيروقراطية بالقياس الى المشتغلين بالمهن الصناعية والانتاجية .

(ز) تخلف التركيب المهنى للقوة العاملة وشيوع العمل بالمهن اليدوية والتى لا تتطلب قدرا عاليا من المهارة .

(ح) انخفاض المستوى التعليمى العـام للسـكان وشـيوع الأمية بين أفراد القوى العاملة .

(ط) انخفاض المستوى الصحى العام وشيوع الامراض بين أفراد القوى العاملة .

(ى) انخفاض المستوى العام للانتاجيـة بين أفراد القـوى العاملة .

فاذا أضفنا الى الدلائل السـابقة دليلا آخر هـو ان معظم الدول النامية تشتغل اساسا بانواع النشاط الاقتصادى الاقل انتـاجية كالزراعة أو التعدين ، وحتى تلك الـدول التى تتمتع بثروات خاصة كالنفط أو بعض الحاصلات الزراعية الهامة كالقطن

والحبوب مثلا، الاانا نجدها غير قادرة على استثمار تلك الثروات بالاتجاه الى تصـنيعها وتحقيق العـائد الأمثل منهـا . بالعكس فالشاهد أن هذه الدول تعمد اساسا الى تصدير هذه الثروات الى الدول المتقدمة اقتصاديا فى صورتها الخام لتستبدلها بالسلع الاستهلاكية فى المقام الأول .

كذلك يلاحظ أن هذه الدول النامية والتى تعانى من الزيادة فى اعداد سكانها لم تحاول الافادة من الوضـع السـكانى للدول المتقدمة التى تفتقر الى اليد العـاملة ، ولم تلجأ الى استثمـار طاقتها البشرية الهائلة كمصدر للدخل القومى من خلال التهجير الى تلك الدول الغنية على نطاق واسع منتظم .

نخلص من كل ما سبق الى ان المشكلة السكانية ليست هى زيادة اعداد السكان بل هى فى الاساس عدم قدرة الجهاز الادارى فى المجتمع على استثمار طاقات هؤلاء السـكان ، وتحويلهـا الى انتاج نافع له قيمة . ومن ثم فالمشكلة ادارية وليست ديموجرافية او اقتصادية .

واستكمالا للتحليل فاننا نتوجه الآن الى دراسة المتغير الثانى فى بحثنا وهو التنمية الاقتصادية لكى نستدل على مدى ارتباطه بالمشكلة السـكانية ، وللتـأكد من سـلامة ما توصـلنا اليه من استنتاجات تتعلق بتلك المشكلة .

٤/ التنمية الاقتصادية :

تمثل التنمية الاقتصادية احدى العلامات البارزة فى التاريخ الحـديث لكثير من بلدان العـالم ، وهى التحدى الرئيسى الـذى يواجه شعوبا متعددة فى عالمنا المعاصر . وقد اختلفت الآراء حول ماهية التنمية الاقتصادية ، كذلك اختلفت المداخل الهادفة الى احداثها ، وتتركز اهداف التنمية الاقتصادية عادة فى القضاء على مظاهر التخلف الاقتصادى والتى تبدو فيما يلى :

٤/١ انخفاض مسـتوى الدخل الفردى وما يترتب على ذلك من سوء التغذية ، وانتشـار الامراض وارتفاع نسـبة الامية وتدهور حالة الاسكان للغالبية من افراد المجتمع .

٢/٤ انشغال الغالبية من السكان باشغال النشاط قليل الانتاجية ، خاصة فى الزراعة والخدمات وانتشار ظاهرة البطالة المقنعة ، حيث يزيد عدد العاملين دائما عن الاحتياجات الحقيقية للعمل .

٣/٤ ازدياد الميل الى الاستهلاك مع ضعف مستويات الادخار والاستثمار .

٤/٤ انخفاض المستوى العام للانتاجية فى المشروعات وارتفاع التكلفة النسبية للانتاج .

ولقد كانت مظاهر التخلف الاقتصادى محل اهتمام ودراسة الاقتصاديين لفترات طويلة، كما جذبت انتباه المفكرين الاجتماعيين الى المشاركة فى ايجاد حلول لها ومن أهم النماذج الشائعة عن مداخل احداث التنمية الاقتصادية ما يلى :

اولا : النموذج الاقتصادى الكلاسيكى (١) : الذى يقوم على أساس الاقتناع بأن القانون الطبيعى هو الفلسفة الحقيقية فى الحياة ، وبالتالى فان « الحرية » هى محرك النمو والازدهار فى المجال الاقتصادى . وتتلخص مبادىء الفكر الكلاسيكى عن التنمية الاقتصادية فى الآتى :

١ – القانون الطبيعى هو أساس تنظيم الحياة الاقتصادية ، ومن ثم تكريس الحرية الاقتصادية .

٢ – تقسيم العمل الى الحد الذى يقبله السوق .

٣ – تحرير التجارة الخارجية حيث تقوم كل دولة بتصدير السلع التى تتمتع فيها بمزايا نسبية .

٤ – احداث تراكم رأسمالى يتم تمويله من القيمة الفائضة .

٥ – الاهتمام بالتكوين الرأسمالى الجديد والتطوير التكنولوجى للتغلب على مضار الزيادة فى السكان خاصة والموارد القومية محدودة أو ثابتة .

ويقوم المنطق الأساسى للنموذج الكلاسيكى على أساس أن ضغط الزيادة السكانية على الموارد الطبيعية المحدودة يؤدى الى

تعوق عملية النمو على الرغم من الزيادة فى التكوين الراسمالى. اى ان المشكلة السكانية بمعناها الاقتصادى واضحة فى هـــذا المنهج الفكرى باعتبار انها عائق فى سبيل التنمية .

ثانيا : نموذج الابتكار كمدخل للتنمية (٢) : وقد روج له الاقتصادى شومبيتر Schumpeter حيث اوضح ان التجديد والابتكار هما مصدر الأرباح ، وان المزيد من الأرباح هو أســاس التنمية الاقتصادية . ويعود التجديد والابتكار فى نظرية شومبيتر اساسا الى « المنظم Entrpreneur الذى يمارس وظائف البحث عن الجديد فى الانتاج ويقوم على تنفيذه .

ويتسع مفهوم التجديد فى نظرية شومبيتر ليشمل محاولات تغيير معدلات الموارد الى الاستخدامات ، وزيادة الطلب الفعال ، وتخفيض اسعار عناصر الانتـــاج أو تحقيق مزايا الـــوفورات فى الانتاج . ومن خلال عمليات التجديد يحصل المجددون من المنتجين على مزايا اضافية تسمح لهم بتحقيق أرباح غير عادية ، مما يشجع على اجتذاب رؤوس الاموال لهذا النشـــاط الانتـــاجى ، الأمـــر الذى يؤدى الى انخفاض نسبى لمعدلات الارباح نتيجة للتوســـع الانتاجى . ومن ثم يواصل المجددون محاولات الابتكار للاحتفاظ بتفوقهم النســـبى على منافســـيهم . ومع كل موجة من موجات التجديد يرتفع المد الاقتصادى للمجتمع وينتقل خطوة فى طريق النمو والتقدم .

ويبرز من نظرية شومبيتر بعض الأفكار الهامة التى سنعود الى تأكيدها حين نناقش المدخل الادارى للتنمية الاقتصـــادية ، وهذه الأفكار هى :

١ ــ ان الادارة العلمية للانتـــاج التى يمارســـها المنظم فى رأى شومبيتر هى العنصر الحاسم فى احداث التجديد ومن ثم النمو الاقتصادى .

٢ ــ ان منطق الانماء عند شومبيتر هو منطق ايجابى يستند الى فكرة الخلق والانشاء الجديد .

---

(٢) Hoselitz, B. (ed.); Theories of Economic Growth, The Free Press, N.Y., 1960.

تلك الافكار تترابط معا ، وسيكون لها مكانها العام فى المنطق الادارى عن التنمية الاقتصادية .

ثالثا : لقد عبر آرثر لويس (١) : عن مفهوم آخر للتنمية الاقتصادية يستند الى ان التنمية هى فى الأساس عملية تراكم راس المال الذى يستخدم لتجهيز طاقة العمل التى يتم نقلها من قطاع الزراعة الى قطاع الصناعة . ان انتقال الايدى العاملة من قطاعات الانتاج الأقل انتاجية مثل الزراعة الى القطاعات الأعلى انتاجية كالصناعة يحقق زيادة فى الانتاجية الكلية للمجتمع .

ويتضح أن نموذج لويس يقتصر على ابراز دور راس المال فى احداث التنمية ، وانما يشترك أيضا عنصر العمل ويقبل فكرة تحسن الانتاجية كعامل مساعد للنمو الاقتصادى .

وبرغم اختلاف النماذج الاقتصادية فى مفاهيمها عن التنمية الاقتصادية ، الا انها تركز بشكل عام على أربعة عناصر تعتبرها محركات للنمو الاقتصادى هى :

١ ـ تراكم راس المال .
٢ ـ التغير فى حجم السكان .
٣ ـ التنظيم .
٤ ـ تقسيم العمل .

وقد كانت نظرة الاقتصاديين الى السكان مختلفة فيما يتعلق بأثر الزيادة السكانية على النمو الاقتصادى . فالبعض منهم كان يعتقد أن الزيادة السكانية ستعوق التنمية ، وتقلل معدلاتها كما كان **ريكاردو ، سميث** يعتقدان (٢) . بينما كان كينز يرى أن زيادة عدد السكان تعنى زيادة الطلب ، وهو من العوامل المشجعة على الاستثمار والنمو الاقتصادى (٣) .

٥/ التصور الادارى للتنمية الاقتصادية :

ان الفارق الأساسى بين التصور الادارى للتنمية الاقتصادية وبين التصورات الاقتصادية لها يمكن أن يتضح من النقاط الآتية :

---

(١) W.A. Lewis, Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, The Manchester School, May, 1954.

(٢، ٣) Meier, G.M. and Baldwin, R.E., Economic Development, N.Y., Wiley, 1957.

١/٥ ان المداخل الاقتصادية تركز على واحد أو أكثر من عوامل الانتاج باعتباره المحرك الأساسى للتنمية ، بينما التصور الادارى ينظر الى التنمية باعتبارها عملية متكاملة وشاملة تعتمد على تفاعل مجموعة العوامل الانتاجية وغيرها من المحددات الاجتماعية والانسانية لانتاج معدلات معينة من الانماء الاقتصادى .

٢/٥ ان المداخل الاقتصادية تعتبر التنمية مشكلة مستقلة الى حد ما عن خصائص وصفات المجتمع الانسانية وتقاليده وعاداته الحضارية ، بينما المدخل الادارى لا يفصل بين محاولات الانماء الاقتصادى وبين التكوين الاجتماعى والحضارى .

٣/٥ ان دور السكان والزيادة السكانية غير متفق عليه فى المداخل الاقتصادية للتنمية ، اذ تعتبره بعض النظريات عاملا معوقا لجهود التنمية ومبددا لآثارها ، بينما تميل نظريات اخرى الى اعتبار ان السكان والزيادة فى اعدادهم من العوامل المساعدة على احداث التنمية .

٤/٥ ان المداخل الاقتصادية عموما تميل الى تصوير التنمية الاقتصادية باعتبارها تغيرا مفروضا على المجتمع من الخارج ، اى بفعل قوى ومؤثرات خارجية يتم ادماجها فى الكيان الاقتصادى للمجتمع من خلال احداث زيادات فى التكوين الرأسمالى ، أو استيراد اشكال من رأس المال أو التطوير التكنولوجى . أما المدخل الادارى للتنمية فانه يعتبرها تغييرا ذاتيا ينبع من داخل الكيان الاقتصادى والاجتماعى للمجتمع ولا تتحقق له الفعالية الا من خلال قبول أفراد وجماعات المجتمع له ، وتحمسهم لاحداثه والمشاركة الايجابية فى تحقيقه . ومن هنا نجد التصور الادارى للتنمية الاقتصادية يضع أهمية كبرى فى خصائص التكوين السكانى للمجتمع ، من حيث مدى تقبلهم لمفاهيم التنمية والتغيير والتطوير ، أو معارضتهم لمثل هذه الاتجاهات .

وفى ضوء هذه النقاط يمكن ابراز التصور الادارى للتنمية الاقتصادية فى أنه محاولة احداث تغيير شامل وجذرى فى نظم

وعلاقات الانتاج والعمل ، واسس استخدام الموارد والطاقات المتاحة ، وخلق الظروف المناسبة لتطوير الطاقات والموارد ، واستقبال الطرق والأساليب الجديدة فى الانتاج ، كل هذا بهدف تحسين وتطوير الكفاءة الكلية للتشغيل الاقتصادى للمجتمع ، وتحقيق زيادات صافية فى الانتاج القومى كما ونوعا ، وترشيد توزيع الناتج القومى بين المساهمين فى انتاجه وفقا لأسس ومعايير اقتصادية واجتماعية عادلة ومقبولة .

وتتركز اهم خصائص المدخل الادارى فى التنمية الاقتصادية فى الآتى :

- ان الادارة العلمية تحقق بالتخطيط والتنظيم والمتابعة الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ، ومن ثم تصل الى افضل النتائج الممكنة فى اطار القيود والمحددات السائدة .
- ان المنطق الادارى يعتبر العنصر البشرى هو الركيزة الأساسية لجهود التنمية ، ومن ثم فان توافر عناصر الانتاج الأخرى لا قيمة له الا اذا توافر العنصر البشرى القادر والراغب فى الانتاج والعطاء .
- ان التنمية الاقتصادية هى فى حقيقتها تنمية للطاقات البشرية ، ومحاولة رفع كفاءة القوى العاملة ، وزيادة معدلات اسهامها فى الانتاج القومى .

ان الكفاءة الانتاجية هى محور التفكير الادارى فى التنمية . وبالتالى فان جهود الانماء يجب أن تتركز جميعا فى محاولة رفع الكفاءة الانتاجية فى الانشطة الاقتصادية . وحيث ان السكان هم المصدر الاول للكفاءة الانتاجية ، اذن فالتنمية الاقتصادية تتوقف تماما على مدى كفاءة السكان ودرجة الافادة منهم فى تعظيم الناتج القومى .

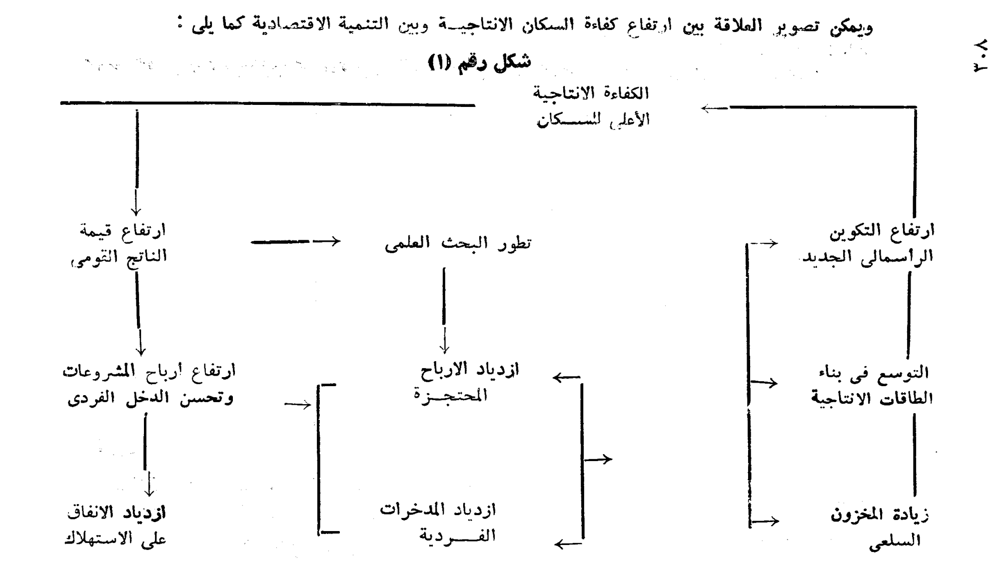
ولذلك فان المدخل الادارى للتنمية الاقتصادية يعتمد على المنطق الاتى :

$$\text{الكفاءة الانتاجية الكلية للاقتصاد القومى} = \frac{\text{قيمة الناتج القومى الاجمالى}}{\text{قيمة راس المال المستخدم} + \text{قيمة المواد وعناصر الطبيعة المستخدمة} + \text{قيمة العمل الانسانى المستخدم}}$$

أى ان قيمة العمل الانسانى هى مصدر تنمية قيم رأس المال وعناصر الطبيعة ، ومن ثم فهى مصدر الزيادة الحقيقية فى الناتج القومى الاجمالى .

ويمكن تصوير العلاقة بين ارتفاع كفاءة السكان الانتاجيـة وبين التنمية الاقتصادية كما يلى :

شكل رقم (١)



ان الكفاءة الانتاجية للسكان هى مفتاح التقدم والنمو ، ومن ثم فان المدخل الادارى للتنمية الاقتصادية يركز على تعظيم هذه الكفاءة الانتاجية ، ومن ثم فانه يقدم حلولا مختلفة للمشكلة السكانية كما سيرد تفصيلا فى جزء تال من هذا البحث .

٦/ التنمية الاجتماعية :

لعل تعبير ((**التنميةالاجتماعية**)) من اكثر التعابير الشائعة غموضا نظرا لكثرة استخدامه للدلالة على أشياء مختلفة . وسبب اهتمامنا بدراسة هذا الجانب هو ارتباطه الشديد بالمشكلة السكانية ، وتعارض المفاهيم السائدة حول العلاقة بين السكان وبين محاولات التنمية الاجتماعية . وكما كان الشأن بالنسبة للتنمية الاقتصادية ، فاننا نعرض هنا تحليلا لمفهوم التنمية الاجتماعية توصلا الى الكشف عن العلاقة بينها وبين المشكلة السكانية من ناحية ، وبين المنطق الادارى فى الانماء من ناحية اخرى .

اتد شاع فى كثير من الدول النامية ارتباط بين جهود التطوير والانماء الاقتصادى من ناحية ، وبين الرغبة فى تحسين حال المجتمع وتوفير اسباب الرفاهية للمواطنين من ناحية أخرى. ومن ثم اقترنت التنمية الاجتماعية بالتنمية الاقتصادية فى مشروعات وخطط الانماء الخمسية والعشرية لدول العالم النامية .

ويلاحظ باستمرار ان مفهوم التنمية الاجتماعية السائد يخضع لمنطق تقديم مزيد من الخدمات ، واشكال الرعاية الاجتماعية للمواطنين بهدف التخفيف من اعبائهم ، والاسهام فى حل مشكلاتهم ذات الأساس الاقتصادى غالبا . من ذلك ما نلاحظه ان جهود التنمية الاجتماعية تتجه فى أكثر الأحيان الى :

١/٦ توفير درجات أعلى من الأمن الاجتماعى من خلال تطوير نظم وبرامج التأمينات الاجتماعية ، والضمان الاجتماعى وغير ذلك من أشكال وضروب اسهام الدولة فى تأمين حد أدنى من الدخول للمواطنين حال اصابتهم بما يقعدهم عن العمل ، أو ضمان هذا الدخل الادنى لذويهم فى حالة الوفاة .

٢/٦ تطوير وتحسين مستوى الخدمات الصحية والعلاج الطبى لفئات المواطنين ذوى الدخول المحدودة ، والعمل على مكافحة الأوبئة والامراض المتوطنة ، ونشر الوعى الصحى بين أفراد وجماعات المجتمع .

٣/٦ تأمين مستوى مقبول من الاسكان لذوى الدخول المحدودة ، وتوفير فرص الحصول على سكن مناسب للعائلات الكبيرة التى قد تعجز بمواردها الذاتية عن تدبيره .

٤/٦ محاولة رفع المستوى الثقافى للمواطنين من خلال برامج هادفة الى تقريب الثقافة الحديثة لمفاهيم الانسان العادى، ونشر التذوق الفنى بين الجماهير .

٥/٦ العمل على نشر التعليم وتخفيض تكلفته ومكافحة الأمية ووضع البرامج لتعليم الكبار .

كل تلك المظاهر لا تنتمى فى تحليلنا الى التنمية الاجتماعية برغم أن هذا هو الاسم الذى يطلق عليها. ونحن نضع تلك الجهود جميعا فى فئة انشطة الرعاية الاجتماعية أو ما يطلق عليه Social Welfare حيث هى لا تهدف الى احداث تغييرات جذرية فى الأوضاع والعلاقات الاجتماعية ، بل يقتصر أثرها على مجرد التخفيف من حدة الشعور بالمشكلات الاقتصادية وعدم العدالة الاجتماعية ، وبالتالى فان تأثير هذه المحاولات على الكفاءة الانتاجية للسكان يكون محدودا الى حد بعيد للاسباب الآتية :

— ان هذه الجهود فى الرعاية الاجتماعية تتعامل مع جوانب متفرقة من الحياة الاجتماعية للانسان ، ولا تتعامل مع المحددات الفعلية للكفاءة الانتاجية بشكل مباشر .

— ان محاولات الرعاية الاجتماعية لا تصل الى الأسباب الحقيقية للتخلف الاجتماعى والذى يؤثر تأثيرا سالبا على الكفاءة الانتاجية للسكان ، وانما تتجه بالدرجة الاولى الى محاولة علاج مظاهر هذا التخلف الاجتماعى .

— ان الأجهزة القائمة على توفير تلك الرعاية الاجتماعية تتعدد وتتباين فى اهتماماتها واساليبها ، ولا تصدر عن سياسة موحدة أو خطة متكاملة . وبالتالى فكثيرا ما يحدث

ان يستفيد بعض المواطنين من خدمات مكررة لبعض هذه الأجهزة ، بينما يفشل آخرون فيالحصول على اى قدر منها.

- ومن الملاحظ ايضا ، ان تلك الجهود المبذولة فى سبيل الرعاية الاجتماعية تتجه فى الغالب الى المواطنين فى المناطق الحضرية من الدولة ، بينما لا تكاد تصل الى الآخرين فى المناطق الريفية وذلك نظرا لبعدهم عن مراكز التأثير السياسى من ناحية ، ولتركز البيروقراطية الحكومية فى المدن من ناحية اخرى . وبرغم الاتجاه الشائع فى بعض الدول مؤخرا والذى يطلق عله أسلوب « تطوير المجتمع Commuunity Development والذى يرمى الى تجميع جهود الأجهزة العاملة فى مجال الخدمات الاجتماعية وتركيزها بالنسبة لمنطقة معينة (قرية ، أو حى باحدى المدن) وتخطيط توفيرها على أساس تكاملى ، الا ان المنطق الذى تقوم عليه هذه الجهود ما يزال هو منطق الرعاية الاجتماعية وليس التنمية الاجتماعية الشاملة .

ومن ثم فان المنطق الادارى العلمى يعتبر ان تشتت جهود العمل الاجتماعى ، وعدم فعاليته ينعكسان على المشكلة السكانية بشكل مباشر ، حيث لا يوفران الأساس السليم لرفع كفاءة السكان الانتاجية ، وبالتالى يتواجد اعداد من السكان لا يملكون القدرة او المهارة أو الدافع للعمل الانتاجى ، وهذا ما يتمثل فى المظاهر الاقتصادية للمشكلة السكانية ، اى زيادة اعداد السكان بمعدلات تفوق معدلات الزيادة فى الانتاج القومى .

٧/ التصور الادارى للتنمية الاجتماعية :

ان التنمية الاجتماعية فى المفهوم الادارى شأنها شأن التنمية الاقتصادية هى عملية تغيير جذرية تستهدف القضاء على أوضاع وعلاقات اجتماعية سائدة ، واحلال أوضاع وعلاقات جديدة محلها . وبشكل محدد فان التنمية الاجتماعية فى التصور الادارى هى محاولة علمية مخططة ومتكاملة تستهدف تغيير انماط السلوك الاجتماعى للافراد فى مجتمع معين بما ينعكس على الكفاءة الانتاجية للسكان بشكل ايجابى .

وبالتالى فان التنمية الاجتماعية تتصف بالخصائص الآتية :

١/٧ انها عملية شاملة ومتكاملة تتعامل مع المحددات الاساسية للسلوك الاجتماعى ، وتدرك التفاعل والتداخل بين تلك المحددات .

٢/٧ انها عملية مستمرة نظرا للتغير المستمر فى محددات السلوك الاجتماعى ولضرورة متابعته بما يضمن استمرار توفر الظروف المساعدة على التحول الاجتماعى الايجابى ، وتجنب الارتداد الى الأوضاع والعلاقات الاجتماعية السابقة .

ولقد وضح لنا ان التنمية الاجتماعية تستهدف فى الأساس اعادة تشكيل التكوين السكانى للمجتمع وذلك من خلال التأثير على انماط السلوك الاجتماعى السائدة ، ونتيجة للدراسات فى مجال العلوم السلوكية (١) فقد تحدد طريق العمل من اجل التنمية الاجتماعية لرفع الكفاءة الانتاجية للسكان فى امرين :

الاول : محاولة التأثير فى خصائص الانسان : وذلك بالعمل على تغيير مكوناته الشخصية وهى :

- مدركات الانسان وأسلوبه فى الفهم والادراك .
- دوافع الانسان ورغباته واهدافه .
- خبرات الانسان وتجاربه .
- اتجاهات الانسان ووجهات نظره .
- العادات والتقاليد التى يقدرها ويلتزم بها .

الثانى : محاولة التأثير فى خصائص البيئة التى يعيش فيها الانسان ، وهى ذات شقين **بيئة مادية واخرى اجتماعية** . والهدف هنا يتمثل فى العمل على تغيير الجوانب الآتية فى حياة الانسان :

- البيئة المادية المباشرة التى يعيش فيها وهى المسكن ومكان العمل .

---

(١) راجع الدكتور على السلمى ــ السلوك الانسانى فى الادارة ، دار المعارف ١٩٧٣ .

- البيئة المادية المحيطة وهى المنطقة السـكنية التى يقطنها والمنطقة التى يقع بها مكان العمل .
- البيئة الاجتماعية المباشرة فى مكان العمل .
- البيئة الاجتماعية المحيطة فى نطاق الأسرة والأصدقاء والأقارب .
- البيئة الاجتماعية غير المباشرة وهى تتمثل فى المجتمع الكبير الذى ينتمى اليه الانسان .

وفى ضوء هذا التصور لمفهـوم التنمية الاجتماعيـة تأخـذ محاولات رفع الكفاءة الانتاجية للسكان بعدا جديدا ، كما تنبع حلول غير تقليدية للمشكلة السكانية .

٨/ وضع التكوين السكانى فى مشكلة التنمية :

من خلال التحليل السابق توصلنا الى عدد من الاستنتاجات الأساسية التى يقوم عليها المنطق الذى يستند عليه بحثنا وهى :

١/٨ ان قضية السكان تمثل عنصرا هاما فى مشـكلة التنميـة الاقتصادية والاجتماعية .

٢/٨ ان التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية لا تنفصـلان ، بل هما وجهان لنفس المشكلة ، وهى الرغبة فى تطوير حياة الافراد والجماعات فى المجتمع ، وتهيئة ظروف معيشـية أفضل لهم .

٣/٨ ان الكفاءة الانتاجية للسكان هى المحدد الأساسى والعامل الحاسم فى فعالية جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٤/٨ انه يمكن باستخدام منطق وأساليب الادارة العلميـة رفع الكفـاءة الانتاجيـة للسـكان ، ومن ثم تحقيق التنميـة الاقتصـادية والاجتماعيـة . وهـذا الانماء الاقتصـادى والاجتماعى يسهم بدوره فى رفع الكفاءة الانتاجية للسكان ومن ثم تتراكم الآثار الايجابية للعمل الاقتصادى والاجتماعى

وخلاصة هذه الاستنتاجات أن التـكوين السـكانى يقع فى

صميم مشكلة التنمية ، ويلعب دورا مؤثرا فى علاجها او تعويقها، وذلك وفقا للخصائص الفعلية للسكان . ويصور الشكل التالى علاقة التكوين السكانى بعملية التنمية المتكاملة :

من الشكل (رقم ٢) يتضح لنا ان توجيه اساليب الادارة العلمية نحو تعظيم الفائدة من التكوين السكانى ينتج مستوى معينا من الكفاءة الانتاجية . كذلك فان تفاعل الادارة العلمية والكفاءة الانتاجية للسكان يتيح فرصة لاستغلال الموارد المادية (خلاف العمل الانسانى) المتاحة للمجتمع ، ومن جماع الكفاءة الانتاجية والموارد الأخرى المتاحة يكون اداء الأنشطة الانمائية أمرا ممكنا . وكنتيجة للعملية الانمائية تتحقق للمجتمع الفوائد المستهدفة والتى تتمثل بالدرجة الأولى فى انتاج ودخل أعلى بما يتيح مستوى أفضل للاستهلاك والرفاهية الاجتماعية . كذلك تزداد القدرة على التكافل الاجتماعى من خلال نظم توزيع الدخول . كما يكون فى الاستطاعة خلق وتجديد الطاقات الانتاجية الجديدة للمجتمع بتأثير الاستثمار وعمليات التكوين الرأسمالى . وأخيرا فان خصائص التكوين السكانى ذاتها تتعرض لتغييرات من تأثير الأنشطة الانمائية ونتائجها ، وبشكل عام فان التكوين السكانى فى نهاية دورة ما من دورات عملية التنمية سوف يصبح أكثر تقاربا مع المواصفات التى تتسم بها التكوينات السكانية فى الدول المتقدمة صناعيا .

٩/ التكوين السكانى المتوافق مع متطلبات التنمية :

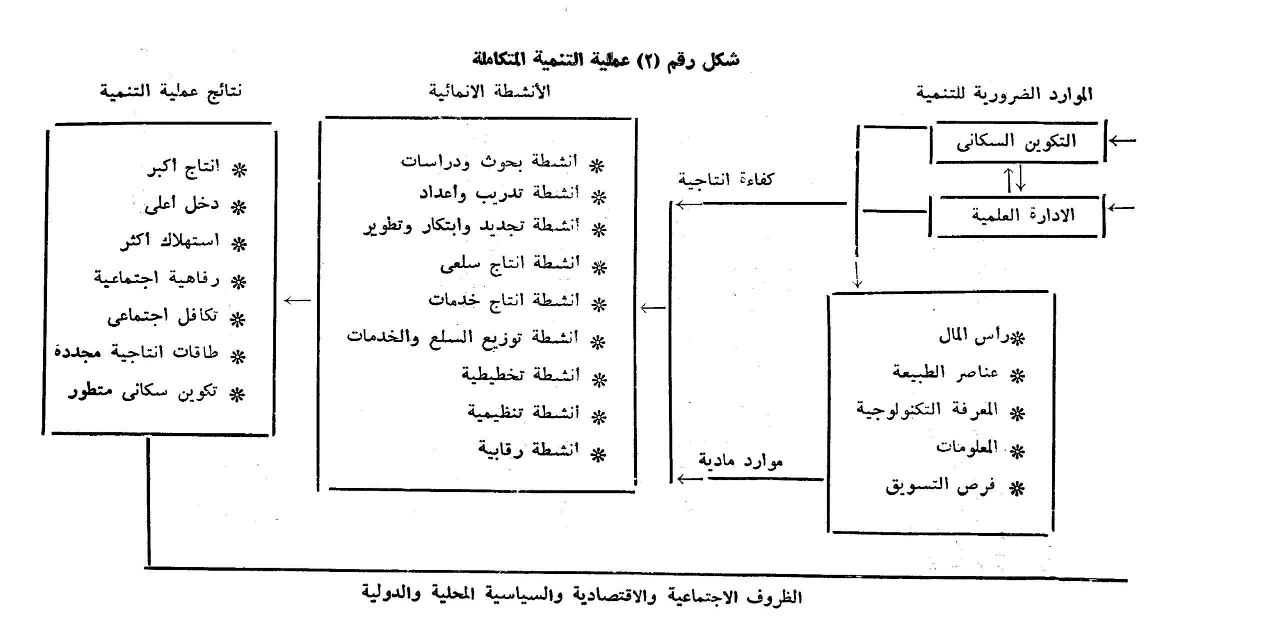
ان التساؤل الأساسى الآن يتعلق بخصائص التكوين السكانى الأمثل ، ونقصد ذلك التكوين السكانى الذى يتصف بخصائص مساعدة لعملية التنمية ومتوافقة مع متطلباتها .

ويلاحظ ان الفكر الاقتصادى حين يتعرض للتكوين السكانى الأمثل للسكان . وفى هذا المجال ترددت فكرتان حول العدد الأقصى من السكان . والعدد الأدنى منهم (١) وبرغم أن هذه

---

(١) يقصد بالعدد الأقصى للسكان Maximum Population ذلك العدد من السكان الذى يتحقق عند تساوى معدل الوفاة ومعدلات المواليد ، أى عندما تصبح الزيادة الصافية فى السكان صفرا وذلك عند مستوى معين من الخبرة الفنية وأساليب وطاقات الانتاج =

شكل رقم (٢) عملية التنمية المتكاملة



الافكار تتعلق بالتحليل فى حالة السكون Static ، الا انهـا لا تثير الاهتمام الادارى كثيرا . وانما التكوين الامثل للسكان فى المفهوم الادارى يتجه الى خصائص السكان وتركيبهم النـوعى والمهنى ، وصفاتهم النفسية والاجتماعية والقيم والمعتقدات التى يؤمنون بها . أما العدد من السكان فيأتى فى مرتبـة تاليـة من الأهمية .

ونستطيع أن نقدم بعض الملامح التى أوضحت الدراسـات الادارية الحديثة ضرورة توافرها فى السكان حتى تتهيأ الفرص للتنمية الاقتصادية :

٩/١ توافر نسبة كافية من السكان فى فئة العمر المناسبة للعمل والانتاج وهى تتراوح بين عشرين وخمسة وأربعين سنة . ففى تلك الفئة العمرية يوجد السـكان الذين يسـهمون فى المتوسط بدرجة أعلى وأكفأ من غيرهم فى فئـات العمر الأدنى أو الأعلى .

٩/٢ ارتفاع المسـتوى التعليمى بين السـكان بشـكل عام وبين الأفراد فى فئة العمر ٢٠ ــ ٤٥ بشكل خاص، نظرا لانعكاس هـذا التعليم المرتفع على امكانيـات وقدرات الأفراد فى العمل .

٩/٣ ارتفاع نسبة القـوى العـاملة المنتجة الى اجمـالى عدد السكان ، أى ارتفاع نسبة القادرين على العمل والراغبين فيه الى اجمالى السكان . وهذا الارتفاع فى نسبة القـوى العاملة يتيح فرصا للعمل الانتـاجى ، ويسـمح بتشـغيل واستثمار الطاقات والموارد الانتاجية المتاحة .

٩/٤ توفر صفات نفسية محابية للنمـو والتقدم بين السـكان وأهمها :

= وقد يتحقق هذا الحد الأقصى اما بفعل ارتفاع معدل الوفيات مع ثبات معدل المواليد ، أو انخفاض معدل المواليد وثبات معدل الوفيات ، أو تغير المعدلين فى اتجاهين مضادين وذلك نتيجة لأسباب صحية ، واجتماعية وسياسية واقتصادية . اما الحد الأدنى للسكان فهو أقل عدد ممكن من السكان الواجب توافره لامكان قيام حياة ونشاط اقتصادى أو اجتماعى فى بقعة ما .. راجع IAN, Bown, op. cit., p. 124.

(أ) وجـــود درجـــة عالية من الدافـــع الى الانجــــاز Need Achievement وهو الرغبة فى تحقيق نتائج متميزة . وقد اثبت احد الباحثين وجود ارتبــاط بين الدافع الى الانجاز وبين درجة التقدم الاقتصادى للمجتمع (١) كذلك أوضحت الدراسات ذاتها ان أكثر أفراد المجتمع تمتعا بالدافع الى الانجـاز هم الأقدر على النجـاح فى الاعمال المتصـلة بمجالات الانمـاء الاقتصادى .

(ب) توفر درجة عالية من الرغبة فى المشاركة Participation والانخراط فى العمل Job Involvement بين السكان. ان هذه المشاركة والانخراط فىالعمل تعنى ان اسهام الفرد فى تحقيق اهداف الانتـاج لا يقتصر على ادائه لواجباته الروتينية فحسب ، بل سوف يقـدم على الابداع والخلق والابتكار فى محاولة لحـل مشـكلات العمل ، والتماس طرق وأسـاليب أكثر تطـورا فى الانتاج تعود عليه وعلىالمجتمع بالفائدة . ان الشعور بالمشـــاركة والانخراط فى العمـــل يؤدى الى خلق الشعور بالمسئولية الجماعية والمصلحة المشـتركة . ويتبلور هـذا الشعور فى أنماط سـلوكية فى العمـل والانتاج تتميز بالايجابية والاقدام . ولقـد أوضحت احدى الدراسات ان النجاح غير العادى الذى تحققه منظمات الانتاج فى مجتمع ما يتوقف الى حد كبير على درجة الشعور بالمشـاركة والانخراط فى العمـل بين العاملين فى تلك المنظمات (٢) .

ان هذه الصفات فىالتكوين السكانى من أهم ماتحتاجه

---

(١) توصل عالم النفس دافيد مكلالند من اثبات وجود ارتباط بين درجة توفر الدافع الى الانجاز فى شعب من الشعوب وبين درجة التنمية الاقتصادية التى يحققها هذا الشعب . وقد أجرى مكلالند دراساته على بيانات تاريخية عن الولايات المتحدة الأمريكية وايطاليا وانجلترا . راجع مؤلفه :

McClleland, D.C., The Achieving Society, Princeton, D. Van Nostrand Co. Inc., 1961.

(٢) Patchen, M., Participation, Achievement, and Involvement on the Job, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Inc., 1970.

جهود الانماء الاقتصادى فى الدول النامية حيث تتبلور فى اسهام المواطنين بالعمل من اجل الصالح العام ، والحفاظ على الملكية العامة والثروة القومية، والشعور بالمسئولية الكاملة حتى فيما يخرج عن حدود عمل الفرد . وكلها صفات تفتقر اليها الدول المتخلفة اقتصاديا .

(جـ) توفر درجة عالية من الرغبة فى الانتماء Affiliation Need وهى درجة ارتباط الفرد بوطنه ومجتمعه أو جماعته ، ومدى شعوره بالرغبة فى العمل من أجله . ان أهم ما تعانى منه كثير من الدول النامية ذلك الشعوربالتباعد والانفصال الذى يتسم به ابناؤها ، خاصة هؤلاء الذين يحققون مستوى أعلى من العلم والثقافة او الخبرة الخاصة . ولعل قضية استنزاف العقول Brain Drain هو دليل حاسم على ذلك . ان هؤلاء الذين يتم استنزافهم هم شباب من أبناء الدول النامية ، حققوا قدرا عاليا من العلم والخبرة ثم استقطبتهم دول كبرى غنية من خلال الاغراء بمغريات شتى ، مادية وغير مادية . ولكن ما يعنينا هنا أن بلادهم النامية تحرم من خبراتهم وعلمهم بسبب نقص الرغبة فى الانتماء لديهم . أن هؤلاء الشباب اذ يباعدون انفسهم عن أوطانهم ، ومن ثم تتدنى مساهمتهم فى انمائها انما يدللون على قيمة توافر الرغبة فى الانتماء لدى سكان دولة ما ، حتى تتوفر ظروف أفضل للتنمية . وهنا لابد من أن نورد تحذيرا هاما هو ان الرغبة فى الانتماء يجب الا تفهم بمعنى التواجد المادى فى الوطن، ولكن القصد هو الانتماء الفكرى والعاطفى للوطن ، والعمل من أجل تحقيق أهدافه حتى ولو كان الفرد يقيم خارجه . ومن ذلك يستقيم فى تصورنا مبدأ الهجرة من أجل تخفيف المشكلات الاقتصادية مع استمرار وجود الانتماء للوطن ، وذلك اذا عمل ابناء الوطن المهاجرون على الاسهام فى تمويل ودفع حركة الانتماء للوطن ، وذلك اذا عمل أبناء الوطن المهاجرون

على الاسهام فى تمويل ودفع حركة الانماء فى بلدهم، ولو بشكل غير مباشر . ولعل فى نجاح حركة الهجرة لأبناء لبنان واستمرار ارتباطهم بوطنهم ، دليل على ما تقدم ، برغم ان كثيرين من هؤلاء المهاجرين قد تجنسوا بجنسيات بلاد المهجر .

(د) توفر درجة عالية من الرغبة فى القدرة على تحمل المخاطر Risk-taking ان صفة أساسية فى انشطة الانتاج والاعمال المرتبطة بالتنمية هى نسبة المخاطر التى تحوط هذه الانشطة ، وعدم القدرة على التأكد من نتائجها . ان عدم التأكد Uncertainty ينشأ بسبب عوامل ومتغيرات كثيرة تتفاعل جميعا لتجعل نتائج نشاط اقتصادى أو انتاجى معين غير واضحة وقت الاعداد لهذا النشاط . ومن ثم فان القائم باتخاذ قرار فى هذا الشأن لابد وأن يتصف بدرجة مناسبة من الرغبة فى تحمل المخاطر حتى يكون قادرا على اتخاذ قرارات تتسم بالجراة والحسم من ناحية ، وحتى يتمكن من اتخاذ القرارات فى التوقيت السليم من ناحية أخرى . ولقد وضح من دراسات عديدة ان المديرين فى قطاع الاعمال الذين يحققون معدلات نجاح أكبر ، هم الذين يتصفون بالميل الى تحمل الاخطار (١) . وكذلك فانه يمكن التعميم بأن درجة التقدم الاقتصادى لدولة ما تتأثر الى حد بعيد بمدى ميل سكانها الى قبول المخاطر وتحمل النتائج المترتبة على القرارات التى يتخذونها . والى جانب تلك الصفات النفسية التى يجب توافرها فى سكان دولة ما حتى يصبحوا عنصرا فعالا فىاحداث التنمية الاقتصادية ، هناك عدد آخر من تلكالصفات نوردها فيما يلى :

— الرغبة فى القوة والميل الى السيطرة .

(١) Atkinson, J.W., Motivational Determinants of Risk-Taking Behavior in Motives in Fantasy, Action and Society, ed. J.W. Atkinson. Princeton, N.J., D. Van Nostrand, Co. Inc., 1958.

- الرغبة فى التنافس والميل الى تحدى الآخرين .
- قبول التغيير وعدم التمسك بالقديم لذاته .
- المرونة فى التفكير وامكان تعديل الآراء والاتجاهات .
- القـدرة على الحركة السريعـة فى مواجهـة المواقف المتغيرة .
- القدرة على الاقناع والتأثير فى الآخرين .
- تقدير الوقت واهميته .
- تقدير الدقة والحرص على التدقيق فى الأمور .
- القدرة على مواجهـة الواقع وقبـول ما يفرضـه من التزامات .
- النظرة المستقبلية للامور والقدرة على التنبؤ والتوقع
- النظرة المستقبلية للامور والقدرة على ادراك الجـوانب المختلفة للظاهرة او المشكلة .
- القـدرة على التحليـل والتدبير وفصـل الظـواهر الخارجية عن حقائق الأمور .

وحين نعدد هذه الصفات المرغوبة ، فنحن لا نقصد ضرورة توافرها فى كل سكان دولة ما ، أو ان توجد بدرجات متساوية ، ولكن القصـد انه اذا توافرت تلك الصفات فى نسـبة مؤثرة من السكان الذين يشغلون مراكز قيادية فى حركة الانمـاء وفى تلك الفئة من السكان الذين ينتمون الى القوة العاملة المنتجة فان ذلك كفيل باحداث حركة انمائية سريعة ومستمرة .

واخطر ما يتعلق بتلك الصفات المرغوبة فى السـكان انهـا ليست جميعا موروثة ، اى أن توافرها يخضـع فقط لعـوامل وراثية تخرج عن سيطرة الانسان ، ولكن النسبة الكبيرة من هذه الصفات مكتسبة من البيئة الاجتماعية والحضارية ، وبالتـالى يمكن اكسابها للافراد المعنيين من خـلال اعادة تشـكيل الجـو الاجتماعى المحيط بهم . ومن هنا تنبع خطورة واهمية الترابط العضوى بين التنمية الاجتماعية وبين التنمية الاقتصادية . ذلك اننا أوضحنا فيما سبق ان التنمية الاجتماعية تسـتهدف تغيير

أنماط السلوك الاجتماعى تغييرا جذريا ، وهذا التغيير هو فى حقيقته اكساب الافراد صفات وخصائص جديدة تتوافق مع مطالب التنمية الاقتصادية .

ويتم احداث هذا التغيير الجذرى فى صفات وخصائص السكان (او الفئة المقصودة منهم بالتغيير) من خلال استخدام اساليب ومفاهيم الادارة العلمية ، المستندة الى حصيلة المعرفة النابعة من العلوم السلوكية .

١٠/ التكوين السكانى من وجهة النظر الادارية :

من خلال التحليل السابق نصل الى تحديد للنظرة الادارية الى السكان . ان علم الادارة على عكس علم الاقتصاد لا يعتبر السكان عبئا اقتصاديا ، وعلى عكس علم الاجتماع لا ينظر اليهم باعتبارهم مجموعة من المشكلات والصراعات الاجتماعية . ان السكان فى المنطق الادارى لهم وظائف أساسية لها تأثيرها الهام على مستوى التنمية الاقتصادية ومعدلاتها . هذه الوظائف هى:

١/١٠ الوظيفة الانتاجية :

ان السكان هم مصدر العمل وهم بالتالى عنصر الانتاج الرئيسى . وبرغم اهمية عناصر الانتاج الأخرى (راس المال ، المواد) الا أن العمل الانسانى هو أهم عناصر الانتاج جميعا . وتتباين درجة اسهام فئات السكان المختلفة فى العملية الانتاجية ، ومن ثم يعظم قدر السكان، كلما زادت نسبة قوة العمل المنتجة بينهم ، وكلما ارتفع مستوى المهارة والقدرة للعاملين منهم .

وتهتم النظرة الادارية بالقوة العاملة الكلية بين السكان من ناحية ، كما تهتم أكثر بالتركيب الوظيفى والمهنى لهذه القوة العاملة . وتعمل الجهود الادارية الى احداث تناسب وتوازن فى التركيب الوظيفى للقوة العاملة – بحيث تتوازن الاعداد العاملة فى الوظائف التالية :

(أ) الوظائف والأعمال الادارية .

(ب) الوظائف والأعمال اليدوية المصنعية .

(جـ) الوظائف والأعمال المتعلقة بالخدمات الانتاجية .

(د) الوظائف والأعمال اليدوية الزراعية .

(هـ) الوظائف والأعمال الذهنية والفكرية «خلاف الادارية »

(و) الوظائف والأعمال المتعلقة بالخدمات غير الانتاجية .

وتميل المساهمة الانتاجية للسكان الى التزايد كلما اتجه هيكل القوة العاملة الى احتواء نسبة أعلى من شاغلى الوظائف الادارية والذهنية والفكرية . ومن ناحية أخرى فان الأفراد العاملين فى كل نوع من الوظائف السابقة يمكن تصنيفهم الى درجات ومستويات مهارة كما يلى :

(أ) المستوى الأعلى من المهارة .

(ب) المستوى المتوسط من المهارة .

(جـ) المستوى العادى من المهارة .

(د) مستوى العمال غير المهرة .

ولا شك أن نسبة تواجد العمالة غير الماهرة تقل الى حد بعيد بين شاغلى الوظائف الادارية والذهنية عموما ؛

وتزداد درجة اسهام القوة العاملة فى تحقيق الناتج القومى وتحسين مستواه كلما ارتفع مستوى المهارة بين شاغلى الوظائف المختلفة .

٢/١٠ الوظيفة الاستهلاكية :

ان للسكان وظيفة اخرى هامة مكملة لوظيفتهم الانتاجية ، وهى قيامهم باستهلاك السلع والخدمات التى ينتجها الجهاز الانتاجى للدولة . ولا تقل الوظيفة الاستهلاكية فى اهميتها عن وظيفة الانتاج ، نظرا لأن الاستهلاك من العوامل الأساسية المحركة لنظام الانتاج وللنشاط الاقتصادى عموما . ان الدورة الانتاجية المتكاملة تبدأ فى حقيقة الأمر من نقطة الاستهلاك الأخير (السوق) وذلك حين تحاول الادارة التعرف على احتياجات المستهلكين

ورغباتهم ، التى يعمل الجهاز الانتاجى على تحويلها الى سلع وخدمات يقبل المستهلكون على شرائها مقابل أثمان تتكون منها ايرادات المشروعات ، ومنهـــا يتم تمويل حصـــول المشروع على عناصر الانتـــاج اللازمة لاســـتمرار العمليـــة الانتاجية . ومن ذلك يتضح ان حجم السوق الحقيقى هو المحدد الفعلى لمســـتوى النشـــاط الانتـــاجى . ولا يقتصر اهتمام الادارة بالمستهلكين على الجانب العـــددى لهم ، بل ان اهتمامها يتجه أكثر الى الخصائص الاجتماعية والنفسية لهم ، ومنها على سبيل المثال ما يلى :

(أ) حجم الطلب الفعال للمستهلكين المتمثـــل فى القـــوة الشرائية المصحوبة بالرغبة فى الشراء .

(ب) دوافع الشراء والعوامل المحددة للقرارات الاستهلاكية

(جـ) انماط الاســـتهلاك الســـائدة وأسس توزيع الدخـــل القابل للانفاق على بنود السلع والخدمات المختلفة .

ان التكوين السكانى ، باعتبـــاره اداة الاســـتهلاك ، يمثل عنصرا هـــاما فى تحريك انشـــطة الانتـــاج ، وخلق فرص للاستثمار وتشغيل الطاقات المادية للمجتمع ، ومن ثم خلق فرص للعمـــل وانتـــاج الدخـــل . ومن الصفات الأســـــاسية للمجتمعات المتخلفة اقتصاديا تدنى مستويات الاستهلاك ، وتخلف الأنماط الاستهلاكية السائدة ، بينما تتسم المتقدمة اقتصاديا بارتفاع معدلات الاستهلاك وتطـــور انماطه . وبالتالى فان نمط ومستوى الانفاق الاســـتهلاكى أصبح الآن من معايير قياس التقدم الاقتصادى .

٣/١٠ الوظيفة الابتكارية :

ان للسكان وظيفة ثالثة وهامة هى أنهم مصدر الحلول الابتكارية الخلاقة لمشكلات التى تواجه المجتمع . ان العلم والمعرفة والفنون والآداب هى أدوات يستغلها أفراد المجتمع من أجل تعظيم رفاهيته وتطوره . ولا شك أن ارتفاع المستوى العلمى والثقافى للسكان ينعكس ايجابيا على الانتاج من حيث الكم والنوع ، كذلك ينعكس على أساليب وطرائق الانتاج . ومن هذا الجانب يبزغ تأثير هام للتكوين السكانى من خلال

ادراكه واستخدامه لمفاهيم الادارة والتنظيم ، التي تسهم ايجابيا في رفع كفاءة الأداء وترشيد الأنشطة الانتاجية والاقتصادية .

٤/١٠ الوظيفة الاستثمارية :

وأخيرا فان التكوين السكاني للمجتمع يمثل أصلا من الأصول الرأسمالية الرئيسية . ان من المستطاع النظر الى افراد المجتمع بما يتميزون به من علوم ومعارف وخبرات على أنهم فرص للاستثمار يمكن الحصول على عائد كبير من وراء تشغيل خبراتهم في مجتمعات أخرى تفتقر اليها . ولعل ابرز الأمثلة على ما نقصد اليه بهذه الوظيفة هو التكوين السكاني في مصر . ان مصر تتميز بوفرة في سكانها يزيدون عن احتياجات التشغيل الاقتصادي الأمثل للحجم الحالي من الطاقات الانتاجية المتاحة ، وفي ضوء المستوى التكنولوجي والتنظيمي السائد ، ولكن مصر في الوقت ذاته تنفق جزءا كبيرا من دخلها القومي في اعداد وتكوين هؤلاء السكان ، واكسابهم خبرات علمية متنوعة في شتى مجالات العمل الانتاجي وأعمال الخدمات .

وبالنظر الى الحدود المفروضة على الجهاز الانتاجي في مصر حاليا ، فان قدرته على استيعاب هذه الأعداد الوفيرة من أصحاب الخبرات محدودة ، ومن ثم يلجأون الى البحث عن مجالات للعمل في خارج مصر سواء في الدول العربية والأفريقية المجاورة ، أو في الدول الأوروبية والأمريكية . وهؤلاء الأفراد حين يبحثون عن أعمال خارج مصر ، فانهم يتعاملون على أساس فردي ، ويخضعون لصنوف من الاستغلال والمساومات وعدم الاستقرار الوظيفي لا تتعادل مع ما يسهمون به من خدمات للمجتمعات الجديدة التي يعملون بها . ومن هنا يأتي تصورنا للوظيفة الاستثمارية للسكان ، حيث لو تم تخطيط وتنظيم عملية تصدير العمالة الفائضة عن احتياجات المجتمع ، وتم تشغيلهم في دول أخرى وفقا لنظم واتفاقيات يؤخذ في الاعتبار عند عقدها عوامل الخبرة والمهارة والانفاق الاستثماري الذي أنفقته

الدولة المصدرة من اجل اعداد ابنائها وتاهيلهم ، كما يراعى فيها من جانب آخر نفقة الفرصة البديلة Opportunity Cost بالنسبة للدولة المستوردة (١) ، لو تم كل ذلك لأمكن للدولة المصــدرة تنمية مصدر هائل للدخــل من ناتج عمل ابنائها بالخارج

نخلص من كل ما سبق أن للتكوين السكانى دورا ايجابيا بناء فى احداث التنمية الاقتصادية لابد من استثماره واتاحة الفرصــة له لكى يؤتى ثمــاره . والســبيل الوحيد لتحقيق هذه الغاية هى اتباع مفاهيم وأساليب الادارة العلمية من اجل استثمار المورد السكانى الى أقصى حد ممكن . وهذا ما سنفعله فى الجزء الأخير من بحثنا .

١١/ استراتيجية التخطيط السكانى :

ان المنطق الادارى العملى فى تحليل المشكلات وايجاد حلول لها يتخذ النمط التالى :

- تحديد المشكلة تحديدا دقيقا يفصل بين الاعراض والمظاهر الخارجية من ناحية وبين اللب الحقيقى للمشكلة من ناحية ثانية .
- تحليل وتتبع العوامل والمتغيرات التى تنشأ المشكلة الحقيقية بفعل علاقاتها المتفاعلة ، وتحديد انماط العــلاقات بين هذه المتغيرات وتأثيراتها النسبية على المشكلة موضوع البحث .
- التحقق من صحة الفروض حول أسباب المشــكلة ، وسلوك المتغيرات المنشــئة لهــا ، وذلك بأســاليب التحقيق العلمى المختلفة (ابتداء من الملاحظة الشخصية ، ثم تجميع البيانات الميدانية ، وانتهاء باجراء التجارب الميدانية والمعملية) .
- تلمس الحلول البديلة للمشكلة وذلك فى اطــــار الطاقات والموارد المتاحة على أن يؤخذ فى الاعتبار القيود المفروضة على الحركة فى مدى استخدام هذه الموارد .

---

(١) يقصد بنفقة الفرصة البديلة ، تلك النفقات التى كان لابد للدولة المستورده للعمالة أن تنفقها والوقت اللازم انتظاره حتى تستطيع هى تكوين أفراد من أبنائها باعداد وخبرات معادلة للعمالة المستوردة .

- اختيار الحـــل الأمثل الذى يحقق اقصى عـائد مع ادنى التضحيات .

ان المنطق الادارى اذن يتجـه فى الاســاس الى بنـــاء استراتيجيات (١) كل منها تعد بتحقيق عوائد معينة فى ظل ظروف متوقعة وتصــبح مهمة اتخـاذ القرار الادارى هى المفاضلة بين تلك الاستراتيجيات البديلة فى ضوء الأهداف التى يحاول متخذ القرارات أن يصل اليها .

واعتمادا على هذا المنطق فان المدخل الادارى لعلاج المشكلة السـكانية يتبلور اذن فى ضرورة بنـاء استراتيجية للتعامل مـع تلك الظاهرة ، بما يضمن الوصول الى نتائج معينة مستهدفة .

وقبل أن نشرع فى رسم ملامح مقترحة لتلك الاستراتيجية لابد لنا من ابراز بعض خصـائص التفكير الاسـتراتيجى الواجب أخذها فى الاعتبار عند تكوين استراتيجية سكانية .

- ان التفكير الاستراتيجى يتسم بالشمولية ، اى الاحاطة بكل المتغيرات الممكن ادراك علاقتها وتأثيرها فى الظاهرة موضـع البحث . ومن ثم فالاستراتيجية السكانية يجب أن تأخذ فى الاعتبار كافة الأبعاد الاقتصادية والاجتمـاعية والحضـارية والسياسية للمشكلة السكانية .
- ان الاستراتيجية الشـاملة تبنى على اساس أهداف بعيدة المدى ، وفى ضوء نظرة ممتدة الى المستقبل ، فهى لا تقتصر على ادراك الأوضاع القائمة فقط ، ولكنها تأخذ فى الحسبان التطـورات المحتملـة فى هـذه الأوضـاع . ومن ثم فان الاستراتيجية السكانية لدولة ما يجب أن تكون مستقبلية ، تستهدف تحقيق نتائج حاسمة فى مدى زمنى بعيد نسبيا .
- ان التفكير الاستراتيجى فى الوقت ذاته يتعامل مع المواقف الحاضرة فى اطـار تصور شـمولى للأوضـاع المحتملة فى المسـتقبل ، وبالتـالى يمكن بناء اسـتراتيجيات قصـيرة

---

(١) الاستراتيجية Strategy فى المعنى المستخدم هنا هى أسلوب استخدام وتحريك الموارد المتاحة للوصول الى هدف (أو أهداف) محدد تحت ظروف وقيود معروفة أو متوقعة .

او متوسطة المدى لمعالجة المشكلة السكانية وذلك ضمن تصور استراتيجى شامل وطويل الأجل . ومن ثم تتكامل الجهود وتتراكم الآثار الايجابية على مدى الزمن الى أن تتحقق النتائج النهائية المرغوبة .

-- ان التفكير الاستراتيجى يعتمد فى الأساس اسلوبين لمعالجة المشكلات ، الاسلوب الهجومى offensive والاسلوب الدفاعى defensive ويتوقف اختيار احد الاسلوبين على طبيعة الظاهرة موضع البحث وادراك المخطط الاستراتيجى لحقيقة الظروف المحيطة ، وتقييمه لمدى الموارد المتاحة والقيود المفروضة على استخدامها .

ان الاستراتيجية المقترحة لعلاج المشكلة السكانية فى الدول النامية تقوم على الركائز الآتية :

(أ) الهدف الاستراتيجى هو احداث تغييرات هيكلية فى التكوين السكانى وصولا الى التكوين السكانى الأمثل المتوافق مع متطلبات مستوى معين من النمو الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) يمكن ترجمة هذا الهدف الاستراتيجى الى هدف تكتيكى Tactical Objective هو العمل على الوصول بالكفاءة الانتاجية للتكوين السكانى الى أقصى حد ممكن، فى اطار تصور واضح للطاقات الانتاجية المتاحة والتطورات المحتملة فيها .

(جـ) اعتمادا على فهم معين للكفاءة الانتاجية مؤداه انها مقياس للناتج بالنسبة الى المورد المستخدم فى الانتاج، فان الكفاءة الانتاجية للتكوين السكانى =

$$\frac{\text{الناتج القومى الاجمالى}}{\text{عدد السكان}}$$

وبالتالى فان الاستراتيجيات المطروحة للبحث من أجل زيادة القيمة النهائية لهذه النسبة هى :

(أ) العمل على تخفيض عدد السكان مع ثبات الناتج القومى.

(ب) العمل على زيادة الناتج القومى الاجمالى مع ثبات عدد السكان .

(جـ) العمل على تخفيض عدد السكان بنسبة أعلى من الانخفاض المحتمل فى الناتج القومى الاجمالى .

(د) السماح بزيادة عدد السكان مع زيادة الناتج القومى الاجمالى بنسبة أعلى .

وتحدد الاختيارات بين تلك الاستراتيجيات البديلة على ضوء الأهداف القومية والاعتبارات الحضارية والعقائدية والسياسية .

- وبناء على المنطق الادارى الايجابى الذى قدمناه فى هذا البحث فان الاستراتيجية السكانية المثلى بالنسبة لدولة نامية هى استراتيجية تضم البديلين الثانى والرابع ، بمعنى أن تكون هناك استراتيجية قصيرة أو متوسطة المدى تستهدف تحقيق خفض نسبى فى عدد السكان ، مع العمل على زيادة الناتج القومى من خلال التحسين المستمر فى نوعية وخصائص وقدرات ومهارات هؤلاء السكان ، ثم تكون هناك استراتيجية اخرى طويلة المدى تستهدف تحقيق التكوين الأمثل للسكان مع التطوير المستمر فى خصائصهم ونوعياتهم تتناسب مع الزيادات الأكبر فى الناتج القومى ، وتسمح باستيعاب القدر المتزايد من الانتاج وتتيح بذلك الفرص لاستمرار التوسع الانتاجى والتشغيل الاقتصادى للطاقات .

- ويلاحظ أن البناء الاستراتيجى المقترح للسكان يتكامل مع استراتيجيات أخرى لابد من تواجدها تستهدف رفع الكفاءة الانتاجيه لعناصر الانتاج الاخرى وهى رأس المال وعناصر الطبيعه (المواد) كما تستهدف تحسين وتطوير الكفاءة الادارية وتطوير وترشيد أساليبها وقراراتها .

ونعرض فيما يلى ملامح كل من الاستراتيجية السكانية المقترحة :

١١/١ الاستراتيجية السكانية بعيدة المدى :

وتستهدف تحقيق النتائج الآتية :

- تغيير التركيب النفسى للسكان .
- تغيير التركيب الوظيفى للسكان .
- تغيير التركيب الثقافى للسكان .
- تغيير التركيب المهنى للسكان .
- تغيير تركيب المهارات للسكان .

وبصفة اساسية فان الاستراتيجية بعيدة المدى ترمى الى احداث تغيير هيكلى جدرى فى خصائص وهيكل التكوين السكانى للمجتمع ، تنعكس فى المدى الطويل على الكفاءة الانتاجية ومعدلات التنمية الاقتصادية ، ومن ثم تحقق فى النهاية التكوين الأمثل للسكان (العدد الأمثل والخصائص المثلى) .

وتصل الاستراتيجية السكانية بعيدة المدى الى تحقيق أهدافها من خلال سياسات وبرامج واساليب تتعلق بالعمل على تحقيق ما يلى :

- تغيير هيكل التنظيم وأساليب الرعاية الطبية فى المجتمع .
- تغيير هيكل التعليم العام والمتخصص والعالى .
- تغيير هيكل التنظيم الاجتماعى وتطوير النظم الاجتماعية السائدة من خلال تعديل هيكل التنظيم الاقتصادى ، واعادة توجيه علاقات الانتاج فى المجتمع بما يسمح بتدفق فى الاستثمارات من ناحية ، وتوازن فى توزيع الدخول من ناحية أخرى .
- تغيير النظم الثقافية وتطوير اساليب العمل فى مؤسسات التثقيف والاعلام العامة .
- تثوير البيئة السكانية من خلال اعادة البناء المادى

للمنــاطق الســكنية المختلفــة ، وخلق فرص النمــو الاجتماعى وترشيد العلاقات الاجتماعية بها .

- اعادة صــياغة المفــاهيم والعقــائد والقيم الحضارية الســائدة فى المجتمع بالتعــليم والتثقيف والتنظيم الاقتصادى الجديد .

٢/١١ الاستراتيجية السكانية متوسطة المدى :

تستهدف هذه الاستراتيجية احداث تحول مرحلى فى تركيب القوة العاملة من بين السكان وزيادة مستوى الكفاءة الانتاجية للمشتغلين ، وذلك كهدف مرحلى يتكامل فى المدى البعيد مع أهداف تغيير هيكل التكوين السكانى كله .

وتتجه هذه الاســتراتيجية فى الأســاس الى تحقيق ما يلى :

- خلق مجالات العمل الانتاجى لاعداد العاملين فى اعمال غير انتاجية .
- تحويل العمــالة من الصــناعات الاقل انتــاجية الى الصناعات الأكثر انتاجية (فى ضوء الطلب وظروف السوق)
- زيادة نسبة القوى العاملة الى اجمالى السكان (بالعمل مثلا على الاستفادة من النساء غير المشتغلات والأطفال حتى سن معينة) وتوجيه القوة العاملة الجديدة الى الأعمال التى لا تتطلب قدرا كبيرا من المهارة او الخبرة.
- زيادة فعالية القوى العاملة الاساسية فى الصــناعات ذات الانتــاجية العالية من خــلال التدريب المنظم والمستمر .
- تغيير انماط السلوك الانتاجى للقوى العاملة بالعمل على تقليل مسببات ضعف الانتاجية (الغياب ، التمارض ، الانتاج ، الاسراف فى المواد ، عدم الدقة فى التشغيل) وذلك بالتدريب من ناحية ، وباستخدام نظم الحوافز الايجابية والسلبية من ناحية أخرى .

- تحسين المستوى العام للكفاءة الانتاجية للقوى العاملة من خلال :

(أ) التخطيط العامى للقوى العاملة وتحديد الاحتياجات الدقيقة والنوعيات السليمة المطلوبة للعمل .

(ب) التصميم العلمى للعمل job design ووضع المعدلات القياسية وتصميم طرق واساليب العمل .

(جـ) الاختيار العلمى الموضوعى للافراد ذوى المواصفات المناسبة للعمل ، وتدريبهم على طرق واساليب الأداء الموضوعة .

(د) الاشراف العلمى على العاملين وتوفير التوجيه والارشاد اللازمين .

- العمل على اعادة تكوين وتدريب النوعيات والأعداد الفائضة من القوى العاملة عن احتياجات الجهاز الانتاجي بالدولة ، من أجل استثمار طاقاتهم وخبراتهم فى مجالات العمل المتاحة بالدول الأخرى التى تعانى قصورا فى مواردها البشرية .

٣/١١ الاستراتيجية السكانية قصيرة الأجل :

وتتركز اهدافها على محاولة احداث تغيير سريع وملموس فى مدى الضغط السكانى على الطاقات الانتاجية من ناحية ، والعمل على زيادة المساهمات الانتاجية للسكان بشكل عام وتتبلور فيما يلى :

- اعادة توزيع القوى العاملة بين قطاعات الاقتصاد القومى المختلفة ، تحقيقا للتوازن بين العمالة وبين طاقات الانتاج الأخرى .

- تسريح جانب من القوى العاملة ذات الكفاءة الانتاجية المتدنية والتى تمثل عبئا على العملية الانتاجية بما

يحقق تحسينا فى الكفاءة الكلية (احالة الشيوخ والمسنين الى التقاعد ، توفير العناية بالمرضى وذوى العاهات ، منع تشغيل الاحداث دون سن الرابعة عشرة .. الخ) .

– تشجيع الهجرة الى الخارج فى ظل ضوابط تمنع تسرب الكفاءات وتستبقى العمالة الأقل انتاجية .

– تشجيع برامج ضبط النسل والتخطيط العائلى من خلال الحوافز الاقتصادية والاجتماعية .

– التدريب السريع لرفع الكفاءة .

تلك كانت ملامح التفكير الادارى الاستراتيجى فى موضوع السكان ، ولا شك ان التحقيق الأمثل لهذه الأفكار يتطلب وجود هيئة قومية فى كل دولة نامية تعمل على اجراء الدراسات ، وتجميع المعلومات اللازمة لرسم الاستراتيجيات السكانية ، والاشراف على تنفيذها ، والتنسيق بين الجهات المختلفة المشاركة فى التنفيذ ضمانا للفعالية والكفاءة .

الفصل العاشر

التحليل الإدارى للتنمية القومية

١/ تمهيد :

١/١ * مرت جهود التنمية الاقتصـــادية والاجتماعية فى مصر بمراحل متعددة تعرضت خلالهـــا لأشكال مختلفـة من المعوقات تسببت فى تواضع الانجازات المحققة بالقياس الى الأهداف والى معدلات النمو التى استطاعت دول أخرى تحقيقها بامكانيات لاتزيد كثيرا عما لدينا ٠ ولعل أهم المعوقات المباشرة لجهود التنمية خلال الخمسة عشر عاما الأخيرة هى التحديات الخارجية وأشكال العدوان المتكرر وما فرضته على البلاد من أعباء توجه للبنـــاء العسكرى سحبا من الموارد المخصصة للتنمية ٠

* ولكن هناك سببا آخر لتعثر عملية التنمية الاقتصـادية والاجتماعية فى مصر هو عدم وضوح استراتيجية قومية للتنمية تحدد الأهداف والأوليات تحديدا واضحا وتعمل على الافادة من مصادر القوة فى المجتمع وتدعيم آثارها من جانب ، كما تحـــاول التخلص من أسباب الضعف أو تحييد آثارها من جانب آخر ، كما أن تعدد الجهات المسئولة عن التخطيط للتنمية يبعثر جهودها ويقلل من

فاعليتها لما هو قائم بينها من تناقضات أساسية أو تكرار وازدواج • أن غياب هذه الاستراتيجية القومية جعل جهود التنمية تتجه اتجاهات متناقضة فى كثير من الأحيان مما أضعف من تأثيرها الاجمالى الى حد بعيد • ومن الأدلة على الآثار السلبية لغياب استراتيجية قومية للتنمية ما يلاحظ من صور التناقض التى يتمثل بعضها فيما يلى :

- التناقض بين هدف العدالة الاجتماعية من ناحية • وهدف الكفاءة والانتاجية من ناحية أخرى • فالعدالة تفرض اشكالا من توزيع الدخل تتعارض مع متطلبات الاستثمار للتنمية أو مع مقومات التشغيل الاقتصادى السليم للمشروعات • مثال ذلك التزام الدولة بتوظيف خريجى الجامعات والمعاهد بطريقة انتجت درجات من العمالة الزائدة (البطالة المقنعة) التى تهبط بمعدلات الكفاءة وتقلل من فاعلية الجهد المبذول من أجل الانتاج •

- التناقض بين هدف البناء والاستثمار فى مشروعات الانتاج الاساسية والتى لا يظهر عائدها فى المدى القصير من ناحية وبين هدف التيسير على الجماهير المعاصرة وتوفير متطلبات الاستهلاكية من ناحية أخرى • وما يترتب على ذلك من خلق تطلعات استهلاكية وطبقية تضر بقضية التنمية •

- التناقض بين الاعتبارات الاقتصادية والادارية السليمة فى اختيار مشروعات التنمية من جانب والاعتبارات السياسية من جانب آخر (اقامة بعض الصناعات بغض النظر عن عدم توفر مقوماتها الفنية والتسويقية الأساسية محليا ومن ثم ارتفاع تكلفتها وانخفاض معدلات كفاءتها) .

- التناقض بين القديم والحديث بشكل خطير • ان الصناعة وهى الشكل الحديث للتنمية فى مصر لازالت تعتمد اعتمادا حيويا على نتائج الزراعة التقليدية لتمويل احتياجاتها المستوردة من ناحية • بينما منتجات الصناعة

المصرية لا تفى باحتياجات الفلاح بالدرجة الأولى (بل تواجه صعوبات فى تصريف بعض منتجاتها فى أسواق المدن ولا يتم ذلك الا تحت ضغط عدم وجود بديل) ٠

- التناقض بين أهداف التنمية والانطلاق الانتاجى ، وبين تكوين وأسلوب عمل الوحدات الادارية التقليدية التى يفترض فيها تنفيذ خطط التنمية (جانب كبير من نظم وقواعد العمل فى القطاع العام مستمد من الجهاز الحكومى التقليدى بكل ما به من تعقيد وتخلف) ٠

أن هذه المتناقضات الأساسية قد عوقت مسيرة التنمية فى مصر الى حد بعيد ، كما انها ترفع من تكلفتها بشكل خطير لا يتعادل مع ما يتحقق عنها من انجازات ٠ كذلك فقد اتسمت عملية التنمية فى مصر بدرجة عالية من التجزؤ حيث لم تشمل كل مظاهر الانتاج أو الخدمات بدرجات متناسبة ٠ فحيث نلحظ اهتماما نسبيا بالتصنيع وزيادة الدخل الناشىء من الصناعة نجد الزراعة على حالها تقريبا من حيث الأساليب والانتاج بل ان مشكلات الزراعة الأساسية فى مصر لازالت كما هى تقريبا (البطالة المقنعة ٠ انخفاض الانتاجية « استهلاك الأراضى » ثبات المساحة المزروعة نسبيا واستمرار الاعتماد على أساليب بدائية فى الزراعة والرى ومقاومة الآفات) ٠ وحيث تحظى المدينة بمحاولات لتطويرها وتحسين المرافق بها وتيسير الحياة لسكانها لا تلقى القرية عناية مماثلة ، وعلى حين تتسع طاقات وامكانيات التعليم العام والتعليم الجامعى ٠ فان الجهود المبذولة لخلق فرص عمل حقيقية تستوعب الخريجين المرتقبين لا ترقى الى ذات المستوى ٠ وبينما توضع الخطط لزيادة وسائل الانتاج ورفع طاقاتها « نجد اغفالا لخطط تشغيل هذه الطاقات الانتاجية المتزايدة وصيانتها وتجديدها » ٠

أن الأساس فى التنمية أن تكون شاملة ومتكاملة تغطى كل قطاعات الاقتصاد القومى وكل أبعاد الحياة فى المجتمع بدرجات متناسبة بحيث يتحقق عنها أقصى عائد اجتماعى ممكن وللتغلب على تلك المعوقات والتناقضات لابد من بناء استراتيجية متكاملة للتنمية القومية فى مصر تعتمد على مبادىء الادارة الجديدة وتقوم على العناصر الرئيسية الآتية :

- تحرير واستثمار طاقات الانسان المصرى ٠

- تنمية واستثمار الأرض المصرية .
- تطوير ورفع كفاءة الزراعة المصرية .
- ترشيد ورفع كفاءة الصناعة المصرية .
- تجميع الطاقات والموارد وتركيز استخدامها .
- تدعيم البحث العلمى وتكريسه لخدمة التنمية .
- التخطيط الاقتصادى الشامل والمتكامل .

٢/ تحرير واستثمار طاقات الانسان المصرى :

أن الانسان فى مصر هو دعامة التنمية الأساسية وبالتالى يجب أن تتجه الجهود أساسا الى رفع قدراته وزيادة كفاءته . بل لا نغالى اذا قلنا اعادة تكوينه وتشكيله بما يناسب روح العصر ومتطلبات التنمية الشاملة . أن كثيرا من قدرات ومفاهيم الانسـان المصرى المعاصر وخاصة فى ريف مصر تتناقض تناقضا جذريا مع مفهوم التنمية ومن ثم تعوق مسيرتها . ان كثيرا من طاقات الانسان المصرى تبدد فى أشكال من النشاط غير المنتج . كما أن قدرا كبيرا من امكانيـاته لايزال عاطلا غير مستغل .

ومن ثم فان الاستراتيجية القومية للتنمية فى مصر يجب أن تحسم بوضوح كل القضايا المتعلقة بنشأة وتكوين واستثمار العنصر الانسانى الخلاق ويكون ذلك من خلال ما يلى :

١/٢ سياسة سكانية واضحة المعالم تحدد ما يجب ان يكون عليه حجم السـكان فى مصر على مدى فترة زمنية معروفة (عشرين عاما مثـلا) وتضع الضوابط والمعايير لتحقيق هذا الهـدف السكانى . وذلك فى تناسق كامل مع عناصر استراتيجية التنمية الأخرى . أن قضية السكان فى مصر لم تكن محـل تخطيط واضح - ونلاحظ كثيرا من الجهود المتناقضة فى هذا الصدد . فعلى حين تحاول الدولة ضبط النسل وتنظيم الأسرة للحد من الزيادة فى السكان نجد سياسة الهجرة تشجع على أن يترك أعداد متزايدة من المواطنين بلادهم سعيا للعمل فى بلاد أخرى . وفى الوقت الذى تشير فيه احصاءات السكان الأخيرة الى بداية تناقص فى معدلات الزيادة الصافيه فى السكان نجد

الدعوة الى الحد من النسل تتزايد وتتصاعد دون نظرة مستقبلية كاملة ٠ ودون تناسق مع متطلبات مشروعات التنمية ٠

كذلك يجب أن تحدد السياسة السكانية النمط الأفضل لتوزيع السكان جغرافيا بالتناسب مع الموارد والامكانيات الاقليمية وأهداف التخطيط والتنمية على المستوى المحلى ٠ ومن ثم فقد لا يكون من المفيد أن تشمل الدعوة لتحديد النسل كل مراكز التجمع السكانى فى مصر بنفس الدرجة ٠ بل قد يكون من المفضل أن تتجه الدعوة الى تنمية السكن فى المناطق المراد احياؤها اقتصاديا بخلق تجمعات سكانية كبيرة فيها ٠

٢/٢ سياسة تعليمية ترتبط بأهداف التنمية القومية وتتناسق مع متطلباتها وتتجه الى توفير أنواع الأفراد الصالحين لممارسة الأعمال اللازمة لمشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ٠ أن انجازات التعليم فى مصر على مدى العشرين عاما الماضية أوضحت تباعدا واضحا بين جهود التعليم العام والجامعى من ناحية وبين متطلبات التنمية من ناحية أخرى ٠ ويبدو التناقض واضحا بين اعداد الخريجين وتخصصاتهم من ناحية وبين طاقة مشروعات التنمية على استيعابهم وتناسب تخصصاتهم مع متطلباتها من ناحية أخرى ٠

وبالتالى فان اعادة تخطيط الجهاز التعليمى فى مصر – واعادة صياغة الأسس التى يقوم عليها لابد وأن تنال عناية كبرى أثناء تكوين استراتيجية التنمية القومية ٠

ونشير فى هذا الصدد الى أهمية حسم القضايا الآتية :

- تحقيق ارتباط السياسة التعليمية بخطط ومشروعات التنمية من خلال تنظيم فعال لعملية تخطيط القوى العاملة على المدى البعيد ٠
- تخطيط عملية الهجرة والتنسيق بين جهود التعليم فى مصر ومتطلبات الأسواق الأجنبية من الخبرات المصرية بما لا يؤثر على سير جهود التنمية وبما يجنب البلاد عملية امتصاص أو تسرب العقول التى تعانى منها الدول النامية عموما ٠

- الفصل بين البعد الاجتماعى للتعليم (مجانيـة التعليم وشموله لكل من يصل الى سن معينة) من ناحية، وبين البعد الاقتصادى للتعليم • فالتعليم يجب أن ينظر اليه باعتباره عملية اسـتثمار طويلة المدى وبالتـالى يجب الا يزيد الاستثمار فى التعليم كما ونوعا عن الاحتياجات الحقيقية لجهود التنمية •

- تعميق الاهتمام بعملية الاعداد والتدريب لممارسة الأعمال اللازمة لمشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك تمييزا لها عن عملية التعليم التقليدية التى لا تفرز الفرد الكفء القادر على الانتاج فورا •

٣/٢ سياسة صحية متطورة تعمل على توفير الخدمة الصحية المتكاملة للمواطن وترسى أسس المناخ الصحى السليم فى مصر بالتركيز على الجانب الوقائى ودعم المفاهيم الصحية الحديثة وليس مجرد الاعتماد على أنـواع الطب العلاجى والخدمات العلاجيـة • أن نجاح السياسة الصحية يتوقف على اشراك المواطنين فى تحمل مسئوليات الوقاية والعلاج وتحويـل الانسـان المصرى الى المشاركة الفعالة فى تنقية المجتمع من الأمراض والعادات غير السليمة التى تبدد قدرا هائلا فى طاقات الانتاج . ويكون ذلك فى تصورى باستخدام سياسة للحوافز الايجابيـة والسلبية بحيث يكافىء من يلتزم بقواعد الوقاية الصـحية ويشارك فى جهودها ، ويعاقب من يتخلف عنها • أن اشتراكية العلاج مبدأ يجب اعادة صياغته بحيث يتحقق المفهوم الأصيل فيه من بث روح الحرص على الصحة العامة والحفاظ على ثروة المجتمع والمشاركة فى حماية قوى الانتاج فيه . أن اشتراكية العلاج لايجب أن تعنى أن تسـود السلبية بين المواطنين فى مجـالات الوقاية والتنظيم الصحى اعتمادا على التزام الدولة بالعلاج •

وبشكل محدد فان اسهام المواطنين فى تكلفة العلاج من ناحية والتزامهم بالمشاركة فى دعم وتنمية المناخ الصحى فى المجتمع يجب أن يكونا من أسس السياسة الصحية من أجل التنميه •

٢/٤ سياسة اجتماعية تهدف الى تحويل الانسان المصرى الى عضو فعال فى جهود التنمية من خلال تعميق الالتزام بالمشاركة وتحديد واجبات الفرد ومساعدته على تأديتها • وقد يتطلب ذلك اعادة النظر فى النواحى الآتية :

- أسس نظام الحكم المحلى وأساليب اشراك المواطنين فى تحمل المسئوليات المحلية (ومن ثم القومية) •
- أسس نظام الضرائب وأسلوب مشاركة المواطنين فى تحمل تكاليف التنمية
- نظام الأحوال الشخصية لتعميق الواجبات ووضع الضوابط على الحقوق الشخصية وتنظيم استخدامها (مثلا تنظيم حق السكنى والتنقل ، حق الزواج ، حق استثمار المال الخاص ، حق العمل أو عدم العمل) •

٢/٥ سياسة قومية للعمالة ترسم على أساس دراسة شاملة لتكوين القوى العاملة فى مصر وحقيقة احتياجات وحدات الانتاج والخدمات من الأفراد على مدى سنوات قادمة • ويجب ان نؤكد ضرورة استخدام معايير موضوعية فى تقرير أحجام العمالة بغض النظر عن الضرورات الاجتماعية والسياسية التى أثرت فى السنوات الماضية على قرارات الدولة بشأن التشغيل والتوظيف وانتجت موقفا غير اقتصادى حيث يتراكم الأفراد فى وحدات الانتاج والخدمات بشكل لا يتعادل مع احتياجات العمل الفعلية ــ الأمر الذى يرفع التكلفة ويؤدى الى انهيار كفاءة الأداء •

وفى هذا السبيل فان سياسة العمالة يجب ان تتخلص من الالتزام بتشغيل كل الخريجين وعملية التوزيع الجزافى لهم على مؤسسات الأعمال ووحدات الجهاز الحكومى • ونحدد فيما يلى العناصر الأساسية لسياسة العمالة كما يجب ان تكون حتى تصبح العمالة عنصرا فعالا فى خدمة التنمية بدلا من أن تكون عبئا عليها ومعوقا لها كما هى الآن :

- الحصر الدقيق للقوى العاملة على المستوى القومى وتحليل مستويات القدرة والمهارة ونوعيات التخصص

ومصادر التكوين ودرجة الاســـتخدام ونسبة البطالة الحقيقية وتركزها (العرض من القوى العاملة) ·

- التنبؤ باحتياجات المجتمع من الافراد ذوى التخصصات والمهارات المختلفة للسنوات القادمة فى ضوء متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة (الطلب على القوى العاملة) ·
- التنبؤ بالتغييرات المحتملة فى تكوين ومواصـــــفات القوى العاملة فى مصر فى السنوات القادمة على ضوء تطوراتها فى السنوات الماضية واســـتنادا الى نتائج تحليل العوامل المؤثرة فى تكوينها ·
- تحديد الاختلافات والفروق بين القوى العاملة المتوقعة والاحتياجات المستهدفة منها (كما ونوعا) (أى تحليل العلاقة بين العرض من القوى العاملة والطلب عليها فى فترات قادمة) والعمل على احداث التوافق بينها من خلال :

(أ) تعديـل وتطوير النظـام التعليمى بمستوياته المختلفة بما يسمح بافراز النوعيات المطلوبة فقط وبالاعداد الصحيحة .

(ب) تعديل وتطوير سياسة الهجرة بما يسمح بتصدير العمالة الزائدة وبشـكل يتناسق مع احتياجات الأسواق الخارجية (خاصة الأســواق العربيـة والأفريقية فى المقام الأول) .

(جـ) رسم سياسة قومية للاعداد والتدريب تحقق توفير الأنواع المطلوبة بمواصفاتها الدقيقة لخدمة أهداف التنمية الشاملة فى الوقت الصحيح ·

(د) رسم ســياسات متطورة للاجـور والحوافز تحقق جذب الاعداد المطلوبة لأنواع الأعمال والتخصصات التى تحتاجها جهود التنميه وذلك برفع مستويات الاجور فيها ، كما تساعد على التنفير من الأعمال والمهن غير المطلوبة بخفض مستويات الأجور فيها ·

وتحقيقا لصفة الواقعية فى سياسة العمالة ، فانه يجب التسليم بضرورة قبول درجة من البطالة فى المجتمع دون أن يتناقض ذلك مع هدف العمالة الكاملة ، كذلك يجب التسليم بأن علاج البطالة لايكون بالتوظيف المصطنع للأفراد ولكن بخلق فرص العمل الحقيقية لهم من خلال جهود التنمية الفعالة • أن قضـــية الانســان المصرى تتطلب تضافر جهود جهات رسمية متعددة لوضع التخطيط المتكامل لهـا بالتنسيق مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأهم هذه الجهات هى وزارات التربيـــة والتعليم ، التعليم العالى ، الصــحة ، القوى العاملة ، الشئون الاجتماعية ، الداخلية (والحـــكم المحلى) وأجهزة البحث العلمى المرتبطة بها ، اضافة الى وزارة التخطيط •

٣/ تنمية واستثمار الأرض المصرية :

- أن الاستراتيجية الشاملة للتنمية فى مصر يجب أن تتجه الى تعظيم الانتفاع بالموارد القومية الى أقصى حد ممكن • وتمثل الأرض المصرية أحد عناصر الثروة القومية التى لم تحظ باهتمام كاف فى مراحل التنمية السابقة • وحيث تمت بعض المحاولات لتنمية الأرض المصرية وتحسين استغلالها ، فقد اتسمت تلك المحاولات بأشكال متعددة من الأخطاء الاستراتيجية التى رفعت التكلفة الى حدود غير معقولة ومن ثم أطاحت بالتجربة وهى فى مهدها (ونحن نشير هنا الى المحاولات التى تمت فى مديرية التحرير على سبيل المثال أو عمليات استصلاح أراضى الصحراء وتعميرها) •

- أن فلســفة اســـتثمار الأرض المصرية كعنصر أســـاسى فى استراتيجية التنمية القومية يجب أن ترتكز على المحـــاور الرئيسية التالية :

* رفع كفاءة الأرض الزراعية المستغلة حاليـــا بالتصميم العلمى السليم للدورات الزراعيـــة وأساليب الزراعة والرى •

* توسيع الرقعة الزراعية وتحديد هدف لما يجب أن تكون عليه مساحة الأرض المزروعة فى مصر خـــلال سنوات محددة بما يتناسب والتطورات السكانية من ناحية ،

وخطط التنمية الاقتصـــادية والاجتماعيـــة فى مجالاتها المتعددة من ناحية أخرى ٠

* استصلاح أراضى الصحراء وتعميرها حيث تثبت الدراسة العلمية والبحث الجاد المحـــايد احتمالات النجـاح فى استغلال الأرض المستصلحة استغلالا اقتصاديا فعالا ٠

* البحث عن الثروات الطبيعية فى باطن أرض مصر مـن معادن وخامات وتركيز الجهـود فى المناطق الأكثـــر احتمالا وفقا لأسس البحث العلمى واقتصادياته ٠

— ان تحويل الأرض المصرية (خاصة المناطق الصحراوية) من عبء اقتصادى الى مصدر حركة وانتاج يجب أن يكون أحـد الأهداف الرئيسية لاستراتيجية التنمية الشاملة ٠ وفى هذا السبيل فانه لابد من حسم بعض القضايا الأساسية أهمها :

* قضية التناقض بين متطلبات الاسكان والتوسع الحضرى من ناحية ، والرغبة فى صيانة وتنمية الأرض الزراعية من ناحية أخرى . ان حركة العمران الحضرى تتم فى كثير من الأحيان على حساب الأرض المزروعة التى تحول الى أغراض أخرى ٠

* قضية نمط الملكية والادارة للاراضى المستصلحة وأسلوب تشجيع الأفراد والجماعات عـلى الاســـهام فى عمليات الاستصلاح والتعمير ٠ أن جهود استصــــلاح الأراضى وتعميرها لازالت تعتمد اعتمادا كليا على أجهزة الدوله ٠ ولكن دفع هذه الجهود يتطلب اشراك الأفراد والجماعات فى مسئوليـــة الاستصلاح والتعمير وتحمل جانب من التكلفة ٠ وقد يثير هذا الأمر أهمية بحث أنواع الحوافز التى تقدمها الدولة للتشجيع على المشاركة فى عمليات استصلاح الأراضى ٠

* قضية تعدد الأجهزة والهيئات الرســمية المسئولة عن عمليات الاستصلاح والتعمير الأمر الذى لايمكن أيا منها من تحقيق نتائج ذات بال ٠ ان الانطلاق فى مجال تنمية الأرض المصرية واستثمارها كعنصر استراتيجى للتنمية

القوميـــة تتطلب ضرورة ابتكار نمط تنظيمى متكامل ومتطور للاشراف على تخطيط جهـود الاســـتصلاح والتعمير والرقابة على تنفيذ تلك الخطط .

* قضية تعدد الأجهزة المختصة بالبحث عن مصادر الثروة الطبيعية فى مصر وتخطيط تنميتها واستثمارها وعدم ارتباطها جميعا بخط عمل مشترك أو موحد (أكاديمية العلوم والتكنولوجيا شركات التعدين والثروة المعدنية ، الهيئة العامة للبترول · مصلحة المناجم والمحاجر ··) فى نفس الوقت فان الواقع يشهد تركزا فى جهـــود الاســـتغلال فى بعض مجالات أساسية كالبترول مثلا بينما بعض موارد مصر من الثروة المعدنية تكاد تنضب (الرخام مثلا) ·

* قضية التكامل بين جهود الاستكشاف والبحث من ناحية ومستلزمات تلك الجهود من خدمات صحية ونقل واسكان ومرافق من ناحية أخرى · الأمر الذى يطرح قضـــية احداث نوع من التكامل بين الوحدات المعنية بهـذه الأمور جميعا وفى ضوء تنسيق شديد يمتد من المستوى القومى الى المستوى الاقليمى ثم المحلى ·

٤ ـ تطوير ورفع كفاءة الزراعة المصرية :

- كانت الزراعة ولا تزال من أهم أركان الاقتصـــــاد القومى ومصادر الدخل فى مصر وبرغم الجهود المبذولة فى قطـــاع الزراعة على مدى سنوات فقد اتسمت الزراعة المصرية بالجمود النسبى ـ من حيث الأساليب المستخدمة فيهـــا ومستويات انتاجيتهـا والتكلفـة والعائـد منهـا ـ وذلك بالقياس الى التطورات المذهلة التى تمت فى بـلاد العالم الأخـرى التى تعادلنا فى درجة اعتمادها على الزراعة .

- كذلك فقد تميزت فلســفة التنمية الاقتصـادية فى مصر فى السنوات الماضية بدرجة عالية من التحيز غير المحدود للتصنيع باعتباره محرك عملية النمو الاقتصادى والاجتماعى الأمر الذى يولد الشعور بعدم الاهتمام بالزراعة والتطوير الزراعى ·

- وبرغم اقتناعنا بأهمية التصنيع كعنصر أساسى في استراتيجية التنمية الشاملة فى مصر الا أننا نعتقد أن لمصر فرصا هائلة فى تنمية اقتصادها بتطوير قطاع الزراعة فيها وادارته على أسس علمية سليمة وتنقيته من الشوائب التى تحــد مـن انطلاقه وتطوره كذلك فان الاستراتيجية الشــاملة للتنمية لا تجد تناقضا حقيقيا بين التصنيع والزراعــة ، اذ أن نمو وانطلاق قطـــاع الصناعة فى مصر يعتمد بدرجة كبيرة على وجود أسواق محلية تستوعب المنتجات الصناعية وهذا لن يتحقق طالما انحصرت الأسواق المحلية فى المدن الرئيسية ، بل لابد من دخول ريف مصر وســكانه العاملين فى القطاع الزراعى كمستهلكين حتى تستطيع الصناعة المصرية التقدم والانطلاق ، من ناحية أخرى فان عملية تطوير وتحديث الزراعة تتيح فرصة للصناعة المصرية لتصريفمنتجاتها من الكيماويات والآلات الزراعية ومستلزمات الزراعة الحديثة . وأخيرا فان الصناعة الزراعية القائمة على تصــنيع الحاصــلات الزراعية وتعبئتها وتسويقها محليا (وخارجيا بالدرجة الأولى) يحقق لمصر استثمار مزاياها النسبية فى الزراعة المتقدمة والتصنيع السريع الذى لا يعتمد على تكوين رأسمالى ضخم (غير متاح فى الواقع) كما يتوافق مع واقع الحال فى الأسواق الخارجية حيث تزداد فرص تسويق هذه المنتجات بينما تتضاءل قدرة الصناعة المصرية على التنافس فى تسويق منتجات هندســية أو غيرها من السلع الصناعية فى الأسواق الأجنبية .
- أن تطوير الزراعة المصرية يجب أن يعتمد على تخطيط متكامل تتوفر على وضعه هيئة معنية بالتخطيط الزراعى فى اطـــار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة . من ناحية أخرى فان أهم عناصر الارتكاز في أحداث هذه التنمية المنشودة للزراعة المصرية هى :

* تغيير نمط استغلال وادارة الانتــاج الزراعى فى مصر وذلك بتوسيع وتعميق دور الشركات الكبيرة فى هذا المجال . ان المشكلة الحقيقية للزراعة المصرية تكمن فى أن الجانب الأعظم من الانتـــاج الزراعى يتم من خــلال الجهود الفردية لصغار المزارعين الذين لا تتوفر لهــم امكانيـــات الزراعة الحديثة

ولا مفاهيم الادارة الصحيحة للانتاج الزراعى • وبرغم جهود الارشاد الزراعى ومحاولات تجميع الزراعات لتفادى مشكلة تفتت الملكية وآثارها السيئة على حجم ونوعية الانتاج ـ الا أن المشكلة لازالت قائمة • وأضافة الى ذلك فان محاولات التغلب على المشكلة من خلال الجمعيات التعاونية لم تحقق النجاح المرتقب •

* لذلك فان المنطلق الوحيد لدفع الانتاج الزراعى فى مصر وزيادة كفاءة الزراعة المصرية وتحسين انتاجيتها ، هو فى تكوين شركات تقوم على ادارة واستغلال الأراضى الزراعية وفقا للأسس العلمية الصحيحة ومن ثم توفر المزايا الآتية :

  * مزايا الانتاج الكبير
  * امكانيات ميكنة الزراعة
  * تحسين نوعيات الانتاج وبمزيد من البحث والدراسة وتطبيق أساليب الزراعة الحديثة .
  * اتباع الأساليب الصحيحة لمعالجة الآفات الزراعية والقضاء عليها •

- ان شركات القطاع العام العاملة فى ميدان الاستغلال الزراعى لا تزال قليلة ، بينما يمارس القطاع العام دورا أساسيا فى تمويل الانتاج الزراعى وتيسير عمليات تسويقه محليا وتصديره • وقد يكون من المفيد اتباع استراتيجية مرحلية فى نقل عمليات الانتاج الزراعى الى شركات متخصصة وذلك وفقا للترتيب التالى :

(أ) المرحلة الأولى أن تقوم شركات متخصصة باستغلال الأراضى الزراعية المستصلحة وادارتها •

(ب) المرحلة الثانية تجميع الأراضى المستصلحة والتى تعد للتوزيع على مالكين جدد ونقل ادارتها الى شركات الانتاج الزراعى ـ على أن تعتبر المالكين من حملة الاسهم فى تلك الشركات بقدر ملكياتهم واعطائهم فرص العمل فى هذه الاراضى وفقا لخطط وبرامج الانتاج الصحيحة ـ وهذا يتطلب تغيرا جوهريا فى منطق وفلسفة تكوين

شركات القطاع العام بقبول مبدأ المساهمة الجماعية فيهـــا ٠

(ج) تحويل أصحاب الملكيات القائمة الى مساهمين فى شركات كبرى للانتاج الزراعى ٠

- أن تكون هذه الاستراتيجية المتكاملة لدفع الانتاج الزراعى يتطلب اعادة النظر فى تنظيم واختصاصات وعلاقات الوزارات والأجهزة المعنية بشئون الزراعة فى مصر وهى وزارات الزراعة والاستصلاح الزراعى والهيئات العـامة التابعة لها — على أساس الفصل بين عمليات التخطيط من ناحية وتتـولاها الوزارة وعمليات التنفيذ والاســـتغلال العلمى وتتـولاها الشركات التى يجب أن تدار على أسس اقتصادية متكاملة .

- ويكون اتباع هذه الاستراتيجية للاستغلال الزراعى مرتبطا باعادة البحث فى شأن عمليات الائتمان الزراعى والخدمـــات الزراعية التى تتولاها الدولة من خلال بنوك القرى ٠ أن قبول فكرة قيام الشركات باستغـــلال الأراضى الزراعيـــة وممارسة عمليات الانتاج يجعل من الضرورى تطوير مهمة الائتمان الزراعى وتحويلهـــا الى بنك زراعى يتخصص فى تمويل الشركات العاملة فى هذا المجال ٠

- من ناحية أخرى فان قيام شركات للانتاج الزراعى (على نسق شركات الانتاج الصناعى) يجعل من الممكن تجميع وتركيز عمليات الانتاج والتسويق الزراعى على أسس متكاملة — الأمر الذى يحقق درجة عالية من الفاعليـــة فى أنشطـــة الاستغلال الزراعى ٠

٥ ـ ترشيد ورفع كفاءة الصناعة المصرية :

- أسهم قطاع الصناعة العام بما يقارب ٤٢٪ من اجمالى الدخل المتولد من كل القطاعات الاقتصادية سنة ١٩٧٧ ويعمل به ما يقرب من ٦٥٠ ألف عامل وقد بلغ الانتاج الصنـاعى فى نفس السنة ما يقارب ٢٢٤٥ مليون جنيه بالأســـعار الجارية ويقوم القطاع الصناعى العـام فى مصر على توفير منتجات فى المجالات الآتية :

* الصناعات الكيماوية .
* مواد البناء والحراريات .
* الغـزل والنسيج .
* الصناعات الغذائية .
* الصناعات الهندسية .
* الصناعات المعدنية .
* الصناعات الكهربائية والالكترونية والبتـــرول والثروة المعدنية .

- وبرغم ما يسهم به قطاع الصناعة في جهد التنمية المصريـة الا ان هناك عديدا من المشكلات الأساسية التى يعانى منها هذا القطاع ، بحيث تقلل كفاءته وتحـــد من قدرته على الاسهام المتزايد فى تحقيق التنمية الحقيقية من ناحية ، كما تهدد بأن تتحول أجزاء متزايدة من قطاع الصناعة الى عبء صحيح على جهد التنمية بل ومعوق لها بما تمتصـه من موارد لا تقدم ما يعادلها من انتاج حقيقى .

- وتتلخص أهم مشكلات الصناعة المصرية فى الآتى :

١ ـ تخلف الانتاج عن المستويات المستهدفة بدرجات مختلفة فى بعض السنوات .

٢ ـ الاعتماد الرئيسى على السوق المحلية وعدم القــدرة على تنمية الصادرات بشكل حقيقى واقتصادى .

٣ ـ زيادة العمالة عن الاحتيــاجات الحقيقية وانخفــاض انتاجية الجنيه أجر عن المعدلات السليمة لها .

٤ ـ انخفاض المعدل المئوى للعائد على الاستثمار بما لايتناسب والموارد المستثمرة فى الصناعة من ناحية ، وبرغـــم الارتفاع النسبى فى أسعار البيع المحلى من ناحيـــة أخرى .

٥ ـ تعدد حالات الخلل فى الهيـــاكل التمويلية لكثير من وحدات الانتاج الصناعى وضعف اقتصاديات التشغيل وتحقيق خسائر مستمرة فى بعضها الآخر .

٦ ـ نقص الكفاية الانتاجية ويتمثل فى :

* انخفاض نسبة الانتفاع بالطاقات المتاحة ٠
* شيوع ظاهرة انخفاض جودة الانتاج وارتفـاع نسب الانتاج المعيب ٠
* نقص نسبة الانتفاع بالخامات ٠
* تزايد معدلات المخـزون السلعي وصعوبـات التسويق ٠

٧ ـ الاعتماد على رفع أسعار البيع المحلى لتغطية خسـائر التصدير ، حيث لا تغطى أسعار التصدير بصفة عامة تكلفة الانتاج ٠

٨ ـ اتجاه تكلفة الانتاج عموما الى الارتفاع ٠

وتقوم الاستراتيجية القومية للتنمية الشاملة فى مصر على المبادىء الأساسية الآتية ـ **فيما يختص بالصناعة المصرية : ـ**

(أ) ان الصناعة من أهم عناصر التحول الحضارى والتى تسهم فى تحقيق معدلات سريعة من الانماء الاقتصادى والاجتماعى ومن ثم فان تركيز الاسـتثمارات ـ وتعظيمهـا فى قطاع الصناعة أمر محتم ٠

(ب) ضرورة الانتقاء والاختبار فى اقامة الصناعات الجديدة على أسس موضوعية بحيث تتوفر للصـناعة المصرية ميزات نسبية انتاجية وتسـويقية وتحويلية سـواء على الصـعيد القومى أو الخارجى ٠

(جـ) ترشيدالصناعة القائمة وتحويل هيكلها الأساسى بما يتناسب مع معايير الانتقاء والاختبار الموضوعية وعلى أسس معايير التشغيل الاقتصادى السليم ٠

(د) تطوير الصناعة المصرية من مرحلة التجميع والاعتمـاد على الخبرة الأجنبية الى التصنيع المحلى الكامل والتخلص من الارتباط بالصناعة الأجنبية ٠

(هـ) تدعيم الاكتفاء الذاتى للصناعة المصرية من حيث احتياجاتها من المعدات الراسمالية وقطع الغيار ومتطلبات الصيانة والاصلاح .

(و) احداث التكامل بين الصناعات المصرية وتحقيق التنسيق الموضوعى بينها من خلال التخطيط المتوازن لمدخلاتها ومخرجاتها .

(ز) تطبيق مبدأ التجميع والتركيز فى الصناعة المصرية من خلال صهر وحدات الانتاج المجزاة والمشتتة واقامة تجمعات صناعية متكاملة تحقق وفورات الانتاج الكبير والحجم الأمثل .

٦/ تجميع الطاقات والموارد وتركيز استخدامها :

— ان ندرة الموارد القومية فى مصر من الصفات الأساسية التى تميز الظروف المحيطة بمحاولات التنمية السابقة — ومن ثم فقد كانت محاولات الانتشار والتوسع فى مجالات متعددة من أهم معوقات جهود التنمية السابقة . فقد اتسمت تلك الجهود بصفة الانتشار الأفقى فى مجالات النشاط من ناحية والتعدد فى الأجهزة والوحدات القائمة عليها تعددا غير اقتصادى . وعلى ذلك فان عنصرا من أهم عناصر الاستراتيجية المقترحة للتنمية المتكاملة فى مصر هو « التجميع والتركز » ويتبلور هذا العنصر فى الاتجاهات الرئيسية التالية :

★ التركيز على مجالات النشاط الانتاجى التى تتوفر لمصر فيها ميزة نسبية واضحة ومن ثم تكون احتمالات نجاحها وفاعليتها كثيرة الأمر الذى يحقق أقصى عائد ممكن على الاستثمارات القومية ويجنب المجتمع اشكال التبديد والضياع التى تمتص قدرا هائلا من الثروة القومية .

★ تجميع الطاقات الانتاجية المجزاة فى وحدات انتاجية كبرى وذلك من خلال الادماج العضوى الحقيقى واذابة الوحدات الصغرى فى تجمعات انتاجية حقيقية

(وليس مجرد ادماج شــكلى) ان النمط العــام السائد حاليا فى وحدات الانتاج والخدمات هو التعدد الصــارخ فى الوحــدات التى تقـوم على أداء ذات النشاط ويؤدى هـذا التعدد الى عيـوب أساسية أهمها :

- تفتت الامكانيات والطاقات بما لا يسمح لأى من تلك الوحدات بأداء عمل متميز حقيقى أو تخصيص طاقات كبرى لاغراض البحث والتطوير والارتفاع بمستوى الكفاءة .
- ارتفاع تكلفة الأداء ارتفاعا لا يبرره الناتج الحقيقى لمجموع تلك الوحدات .
- تعقد الاجراءات وبطئها وظهور أشــكال من التنــافس غير الصحيحة .
- فقــدان مزايا الحجم الــكبير فى هــذا العصر الذى يتسم بالتطورات التكنولوجية الهائلة ومتطلباتها الاستثمارية .
- منع التعدد فى الاجهزة القائمة على تأدية انشــطة التخطيط والرقابة على المستوى القطاعى أو القومى . ولعل أوضــح أشكال التداخل والتكرار هو ذلك القائم بين أجهزةالوزارات من ناحية والمؤسسات والهيئات العامة التابعة لها من ناحية أخرى .
- تبسيط الادارة الحكومية وتركيزها فى عدد محدد منالأجهزة الرئيسية التى تباشر مسئوليات التخطيط التكنيكى والاشراف على التنفيذ فى مجال واضح من مجالات العمل القومى دون تفتيت النشــاط الواحــد بين وزارات تتــداخل اعمالهــا وتتشابك بلا مبرر منطقى .
- ان منطق التركيز فى الادارة الحكوميــة يعتمـد على عدة مبادىء تنظيمية أساسية هى :

١ ـ ان تختص الوزارة الواحــدة بمجال عمــل متــكامل لا تتنازع فيه وزارات أخـرى ـ وهـذا التــكامل التنظيمى يحقق درجة عاليــة من الوفر فى الجهـــد

وتقليل الاجراءات ومن ثم رفع الفاعلية للاداء واتاحة الفرص لانجازات هامة لا يتيسر تحقيقها حين يتجزأ النشاط الواحد وتتعدد الوزارات المسئولة عنه ٠

٢ ـ تدعيم نظام الحكم المحلى الذى يستهدف نقل السلطة من المستوى المركزى الى المستوى المحلى فى اطار تخطيط عام يأخذ فى الاعتبار ظروف المحليات ٠ ومن ثم فان تحقيق الحكم المحلى وما يرتبط به من دعم التخطيط الاقليمى يترتب عليه بالضرورة تقليص حجم الأجهزة المركزية وقصرها على عدد محدود يقوم على وظائف التخطيط العام والمتابعة الشاملة للانشطة التى تمارسها الأجهزة المحلية وتحقيق التناسق بينها وتقديم العون والمساعدة لها ٠

٣ ـ الفصل بين وظائف التخطيط والمتابعة من ناحية ، ووظائف التنفيذ من ناحية أخرى ٠ ومن ثم فان اقتصار اجهزة الوزارات على عمليات التخطيط والمتابعة يبرر تركيز وتجميع الانشطة المتقاربة فى وزارة واحدة حيث لا يمثل هذا التجميع عبئا زائدا نظرا لأن واجبات التنفيذ ستنفصل عن الوزارات لتقوم بها هيئات ووحدات مستقلة فى اطار التخطيط العام الذى يصدر عن الوزارات ٠

ـ ان الأخذ بمنطق التركيز والتجميع كعنصر اساسى فى الاستراتيجية القومية للتنمية الشاملة يحقق طفرة حقيقية فى التنظيم العام للدولة فى مصر ويقضى على مظاهر التفتت والتجزؤ الحالية واشكال التعدد فى الأجهزة والتضارب بينها وما يؤدى اليه كل هذا من اسراف وتبديد للطاقات والموارد القومية النادرة على حساب أهداف ومتطلبات التنمية ٠

ويترتب على تطبيق المبدأ ما يلى :

١ ـ تخفيض عدد الوزارات ـ ومع كل الوفر الذى يتحقق عن هذا التخفيض فان مستوى الاداء يرتفع بشكل حقيقى ٠

ويتم تحويل الطاقات الصالحة الموجودة بالوزارات الملغــــاه الى وحدات الانتاج واجهزة الحكم المحلى كل فى مجــــال تخصصه .

٢ — تركيز ادارة المرافق والخدمات العـــامة فى هيئـــات عامة مستقلة تدار وفقا للأسس الاقتصادية والادارية الســـايمة يحقق مبادىء وتحديد المسئولية وامكان المتابعة والتقييم .

٣ — تخفيض عدد الأجهزة المركزية والمجالس العليا وغيرها من التشكيلات حيث تدمج الأجهزة والمجالس المعنية بالتخطيط والبحث — والاحصـــاء فى وزارة التخطيط . كذلك تدمج فى أجهزة الوزارات مجموعة الهيئات العامة التخطيطية وهى هيئة التنميـــة والمشروعات الزراعيـــة هيئة تخطيط الثروة الحيوانية والسمكية ، هيئة تخطيط مشروعات النقل ، هيئة التخطيط العمرانى ، هيئة تنمية السياحة .

وبجدر بنا أن نشير الى النجاح الساحق الذى حققته دول المغرب العربى (المغرب ، الجزائر ، تونس) فى تطبيق مبدأ التجميع والتركيز الادارى — وما ادى اليه من الاسراع بمعدلات التنمية ورفع مستوى الخدمات العامة برغم قصر عهد هذه الدول بأمور التنمية اذ بدات جميعا بعد الاستقلال ولم يتجاوز عشر سنوات على الاكثر .

٧/ تدعيم البحث العلمى وتكريسه لخدمة التنمية :

— أن سببا رئيسيا من أسباب تعثر جهود التنمية السابقة انها لم تعتمد عـلى الدراسات والبحـوث العلمية المتقدمة فى كافة مجالات النشاط الانمائى . فقد انعزل البحث العلمى فى بلادنا وتقوقع العاملون به على انفسهم بحيث اصـــبح واقع المجتمع المصرى ومشكلاته بعيدا عن مجــالات بحوثهم وقد ضاعف من أثر هذا التبـــاعد بين البحث العلمى وبين جهود التنمية أمران :

(ا) التفرقة بين أجهزة التخطيط للتنمية من ناحية ، وبين اجهزة البحث العلمى من ناحية أخرى وغيـــاب اى شكل من أشكال التنسيق أو التكامل بينها .

(ب) التغييرات المتتالية التى أصابت تنظيم اجهزة البحث العلمى القومية فى السنوات القليلة الماضية وتناوب افراد مختلفين على قيادة مسار البحث فى البلاد . فقد تعددت الأشكال التنظيمية لجهة الاشراف على البحوث العلمية فى مصر من المجلس الأعلى للعلوم الى مجلس دعم البحث العلمى . ثم وزارة البحث العلمى التى صار الغاؤها واعادتها مرتين على الأقل ، واخيرا انتهى الأمر بالبحث العلمى الى اكاديمية العلوم والتكنولوجيا وقد لا يستقر بها المقام طويلا .

- كذلك فقد تنازعت أمور البحث العلمى جهات عديدة حتى مع وجود وزارة مسئولة عن شئونه ، وتعددت هيئات ومجالس البحوث فى الوزارات المختلفة وانطلقت جميعا فى اشكال وانواع من النشاط البحثى دون تنسيق أو تخطيط الأمر الذى اصاب حركة البحث العلمى بالجمود والبعد عن معالجة المشكلات الحقيقية التى تعوق التنمية وتعرقل مسارها ومن أهم الأسباب التى عطلت مسيرة البحث العلمى فى مصر تضاؤل الدور الذى تقوم به الجامعة فى تنشيط حركه البحث وفقر الموارد الجامعية فى مجالات البحث العلمى المختلفه .

- وكعنصر أساسى فى استراتيجيه التنمية القومية الشاملة ، فان البحث العلمى يجب أن يحتل اهتماما واضحا وأن يخضع لتوجيه يتكامل مع متطلبات التنمية . وفيما يلى بعض الأسس الحيوية فى دعم حركة البحث العلمى لخدمة التنميه .

١ ــ تخصيص نسبة محددة من الدخل القومى للاستثمار فى عمليات البحث العلمى (١٪ على الأقل) .

٢ ــ وضع خطة شاملة للبحث العلمى فى مصر تحدد اولويات الموضوعات المطلوب دراستها وتبين الجهات المسئولة عن القيام بها والمدى الزمنى المتوقع لها .

٣ – تحقيق الاندماج الموضوعى بين جهد البحث العلمى وجهد التخطيط للتنمية من خلال اسناد مسئوليات تخطيط البحث العلمى وتوجيه مشروعات البحوث وهيئات البحث المختلفة الى وزارة التنمية القومية التى اقترحتها هذه الاستراتيجية .

٤ – دعم دور الجامعات فى حركة البحث العلمى وتوفير المناخ المناسب لرفع كفاءة انشطة البحث بها .

٥ – تكون خطة البحث على المستوى القومى بشكل يحقق التوازن بين البحوث الأساسية وبحوث التطوير من ناحية ، والبحوث التطبيقية من ناحية اخرى .

خاتمة

لقد كانت مصر عبر آلاف السنوات مهبطا للحضـــارات ومركزا للاشعاع العلمى والثقافى ، وكذلك فان مصر صاحبة اقدم البيروقراطيات فى العالم . واذ تناوبت مصر فترات سادت فيها قوى الشر والاستعمار والعدوان مما استهلك جانبا كبيرا من مواردها واستنزف مصادر الانتاج بها ، الا انها لم تستطع التأثير على مصدر قوتها الأعظم وهو قوة أبنائها وعظمة شعبها . فقد زادته المحن صلابة وتصميما على اعادة البناء .

وكما كانت مصر رائدة فى جميع المجالات الحضـــارية بين بلدان المنطقة ، فانها كانت وستظل رائدة التطوير والتنمية . ومن أجـــل أعادة البناء جديدا شامخا .. لابد لقيادة الادارية من أن تتطور ... ولابد من أن توجد لمصر ادارتها الجديدة .

ان الرؤية الجديدة للادارة المصرية تراها صانعة المستقبل ، قائمة على العلم والموضوعية ، واضحة الأهداف ... مؤكدة النجاح .

ولقد بدات خطوات على طريق اعادة البناء سوف تتأكد وتتعاظم آثارها الايجابية من خلال الحركة الادارية الجديدة ، وستتلوها خطوات باذن الله على طريق النجـــاح .. طريق الســـلام .. والرخـــاء .. والديمقراطية .

رقم الايداع بدار الكتب ١٩٨٢/١٩٧٩

ISBN ٩٧٧ ٢٠١ ٦٧٢ ٩

الهيئة المصرية العامة للكتاب